



**Université de Montréal**

**Le contrôle politique de l'agence anticorruption malaisienne**

**par Nicholas Bautista-Beauchesne**

**Département de science politique  
Faculté des arts et des sciences**

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures et postdoctorales en vue de  
l'obtention du grade de Maître ès science (M. Sc.) en science politique

Août 2014

©Nicholas Bautista-Beauchesne, 2014

## **Résumé :**

L'enjeu des politiques anticorruption occupe une grande partie du discours politique en Malaisie. Après des événements tels que la crise financière de 1997, ou encore l'affaire Anwar en 1998, les politiques anticorruption ont été catapultées au sein du débat politique, dans lequel elles sont constamment observées, scrutées et critiquées. Ce mémoire étudie ces politiques à travers l'analyse du contrôle politique, notamment en ce qui concerne leur autonomie et leur indépendance bureaucratique. En se concentrant plus précisément sur le cas de l'agence anticorruption, notre mémoire offre un regard sur la nouvelle agence indépendante qui a récemment vu le jour en 2009, ainsi que celle qui la précède. Cette étude démontre que la nature du contrôle politique exercé a entravé et ralenti la mise en œuvre des politiques anticorruption.

**Mots clé :** Agence anticorruption, MACC, politiques anticorruption malaisiennes, contrôle politique

## **Abstract:**

The issue of anticorruption policies has permeated a significant part of the political discourse in Malaysia. After events such as the 1997 financial crisis, or the Anwar affair in 1998, anticorruption policies have been catapulted in the midst of political debate, in which their efficiency is constantly observed, scrutinized and criticized. This thesis examines anticorruption policies through the analytical lens of political control, specifically in regards to its bureaucratic independence and autonomy. Our study concentrates itself more specifically on the case of the independent anticorruption agency freshly instituted in 2009, as well as its predecessor. The conclusions drawn support the argument that the nature of the political control exercised on anticorruption policies have hampered and slowed down their implementation.

**Keywords :** Anti-corruption agency, MACC, malaysian anti-corruption policies, political control

*À mon père qui y a toujours cru, et ma mère qui m'a toujours soutenu*

#### Remerciements :

Merci à mon directeur de recherche, Dominique Caouette, pour sa patience et la pertinence de ses conseils tout au long de cette aventure.

Merci à Dr. Lee et Dr. Chandran, de m'avoir supervisé durant mon terrain à Kuala Lumpur, ainsi qu'à mes répondants qui ont donné de leur temps pour avoir enrichi ce travail. Merci également à la Maison Internationale pour les fonds qui ont rendu mon séjour de recherche possible à travers une bourse de mobilité.

Merci à ma famille de m'avoir enduré, mon père pour sa confiance et son support inébranlables, ma mère pour sa gentillesse inépuisable. Merci mille fois.

Merci à mes amis, Yanick et Aloÿs, pour leur humour et leurs encouragements.

Claudia, je t'ai confié qu'au début de ma rédaction, lorsque je ne savais pas où je m'en allais ou de quoi j'allais parler, j'avais nommé mon fichier 'début' et que je n'avais jamais modifié le titre. Si aujourd'hui, après deux ans, je l'ai renommé 'fin', c'est grâce à toi. Merci pour tout.

# LE CONTRÔLE POLITIQUE DE L'AGENCE ANTICORRUPTION MALAISIEENNE

## TABLE DES MATIÈRES

Page de garde	
Page de titre	
Résumé/Abstract	
Dédicace-Remerciements	
Table des matières	
Liste des sigles	
Liste des figures	
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>La lutte anticorruption en Malaisie : aux premiers pas d'une nation.....</b>	<b>1</b>
<b>Le contrôle politique au cœur de la mise en œuvre.....</b>	<b>5</b>
<b>Hypothèse : la mise en œuvre .....</b>	<b>7</b>
<b>Organisation du mémoire.....</b>	<b>8</b>
<b>CHAPITRE 1 : REVUE DE LA LITTÉRATURE ET CADRE THÉORIQUE.....</b>	<b>9</b>
<b>1.1 État de la question.....</b>	<b>9</b>
<i>1.1.1 Retour sur la corruption en Malaisie.....</i>	<i>9</i>
<i>1.1.2 Retour sur la lutte anticorruption et les agences anticorruption.....</i>	<i>13</i>
<i>1.1.3 Quelles critiques ont été proposées?.....</i>	<i>15</i>
<b>1.2 Cadre théorique: concevoir la bureaucratie, l'agence et le pouvoir politique au sein de la lutte anticorruption.....</b>	<b>17</b>
<i>1.2.1 Le contrôle politique au sein de la lutte anticorruption.....</i>	<i>18</i>
<i>1.2.2 L'autonomie, l'indépendance et les agences anticorruption.....</i>	<i>22</i>
1.2.2.1 Indépendance et autonomie de la bureaucratie.....	22
1.2.2.2 Indépendance et autonomie bureaucratique des agences anticorruption..	24
<b>1.3 Sommaire du chapitre.....</b>	<b>27</b>
<b>CHAPITRE 2 : APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE ET COLLECTE DE DONNÉES.....</b>	<b>28</b>
<b>2.1 Approche méthodologique.....</b>	<b>28</b>
<i>2.1.1 Justification, structure et avantages méthodologiques.....</i>	<i>28</i>

2.1.1.1 L'étude de cas.....	28
2.1.1.2 Le choix des études de cas : une comparaison.....	30
2.1.1.3 Les cas : l'ancienne et la nouvelle agence anticorruption.....	32
2.1.2 <i>Limites de la méthode</i> .....	33
<b>2.2 Méthode de collecte de données : l'entrevue ethnographique et le terrain de recherche.....</b>	<b>35</b>
2.2.1 <i>Justification et avantages pour le design de recherche</i> .....	35
2.2.2 <i>Limites des entrevues ethnographiques</i> .....	40
<b>2.3 Indicateurs et bases d'analyse pour le cas.....</b>	<b>41</b>
2.3.1 <i>Autonomie</i> .....	41
2.3.2 <i>Indépendance</i> .....	43
2.3.3 <i>Mise en œuvre</i> .....	46
<b>2.4 Synthèse du chapitre.....</b>	<b>47</b>
<b>CHAPITRE 3: LE CONTRÔLE POLITIQUE ET L'ANTI-CORRUPTION AGENCY</b>	
<b>1967-2009.....</b>	<b>49</b>
<b>3.1 Introduction :.....</b>	<b>49</b>
<b>3.2 Retour historique : les visages de l'ACA de 1967 à 2009.....</b>	<b>50</b>
3.2.1 <i>De 1967 à 1997 : une institution en mutation</i> .....	50
3.2.2 <i>Des résultats mitigés</i> .....	52
<b>3.3 Un contrôle politique étreignant sur l'ACA.....</b>	<b>55</b>
3.3.1 <i>Une formule institutionnelle de subordination</i> .....	56
3.3.2 <i>Crédibilité, réputation et liens informels</i> .....	60
<b>3.4 Synthèse.....</b>	<b>66</b>
<b>CHAPITRE 4 : LE CONTRÔLE POLITIQUE ET LE MACC 2009-2013.....</b>	<b>68</b>
<b>4.1 Introduction : un contexte de changement.....</b>	<b>68</b>

<b>4.2 Portrait du MACC, fonctionnement, mandat .....</b>	<b>69</b>
4.2.1 <i>Retour contextuel</i> .....	69
4.2.2 <i>Présentation organisationnelle</i> .....	70
4.2.2.1 <i>Fonctionnement et mandat</i> .....	70
4.2.2.2 <i>Hiérarchie</i> .....	71
4.2.2.3 <i>Structure</i> .....	74
4.2.2.4 <i>Prévention et visée internationale</i> .....	75
4.2.3 <i>Résultats</i> .....	76
<b>4.3 Le contrôle politique du MACC .....</b>	<b>80</b>
4.3.1 <i>Un contrôle politique au niveau des lois</i> .....	80
4.3.1.1 <i>L'indépendance au niveau des lois</i> .....	80
4.3.1.2 <i>Une nouvelle relation de pouvoir</i> .....	82
4.3.1.3 <i>Davantage d'autonomie au niveau des lois</i> .....	84
- <i>Définitions et marge de manœuvre</i> .....	84
- <i>Des pouvoirs en expansion</i> .....	86
4.3.2 <i>Un contrôle politique sur le terrain : Crédibilité et réputation</i> .....	88
4.3.3 <i>Un contrôle politique indirect toujours présent</i> .....	91
4.3.3.1 <i>Limites à l'indépendance</i> .....	91
- <i>Nominations et budget</i> .....	91
- <i>Limites informelles : le spectre des anciens démons</i> .....	97
4.3.3.2 <i>Les limites de l'autonomie</i> .....	100
- <i>Crédibilité : une réputation toujours testée</i> .....	100
- <i>Personnel et recrutement</i> .....	106
<b>4.3 Synthèse.....</b>	<b>107</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>110</b>
<b>5.1 Retour sur la question de départ.....</b>	<b>110</b>
5.1.1 <i>Résultats</i> .....	113
5.1.2 <i>Interprétation</i> .....	117
<b>5.2 Évolution.....</b>	<b>119</b>
<b>5.3 Apports de la recherche, limites et pistes de recherche.....</b>	<b>122</b>
5.3.1 <i>Apports à la littérature</i> .....	122
5.3.2 <i>Limites de la recherche</i> .....	123
5.3.3 <i>Pistes de recherche</i> .....	125

<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>127</b>
<b>Liste de participants aux entrevues.....</b>	<b>127</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>128</b>
<b>Annexe I : Organigramme de la hiérarchie du MACC.....</b>	<b>136</b>
<b>Annexe II: Entrevues.....</b>	<b>137</b>



## LISTE DES SIGLES

ACA : Anti-Corruption Agency

ACAB : Anti-Corruption Advisory Board

AG : Attorney General

BN : Barisan Nasional

DAP : Democratic Action Party

DPP : Deputy Public Prosecutor

GLC : Government Linked Company

GTP : Government Transformation Program

IAACA : International Association of Anti-Corruption Agencies

ICAC : Independent Commission Against Corruption

IIM : Institute of Integrity of Malaysia

ISA : Internal Security Act

MACA : Malaysian Anti-Corruption Academy

MACC : Malaysian Anti-Corruption Commission

MCA : Malaysian Chinese Association

NEP : New Economic Policy

NIP : National Integrity Plan

NKRA : National Key Result Areas

ONG : Organisation non-gouvernementale

ONUDD : Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

OSA : Official Secrets Act

PKR : Parti Keadilan Rakyat

PM : Prime Minister

POCA : Prevention of Corruption Act

PPPA : Printing Presses and Publications Act

PSD : Public Service Department

TI : Transparency International

TI-M : Transparency International Malaysia

UMNO : United Malays National Organisation

CNUCC : Convention des Nations Unies contre la corruption

## LISTE DES FIGURES :

Figure 1: Variable – Contrôle politique

Figure 2 : Les statistiques d'efficacité de l'ACA

Figure 3 : Personnel et budget annuel du MACC

Figure 4 : Panels indépendants de surveillance

Figure 5 : Statistiques d'enquête, de procès et de condamnation – MACC

Figure 6 : Tableau récapitulatif du contrôle politique

Figure 7 : Les influences du contrôle politique

Figure 8 : L'extrapolation du cas sur l'univers des institutions

## INTRODUCTION

### **La lutte anticorruption en Malaisie : aux premiers pas d'une nation**

La lutte anticorruption est un sujet d'intérêt en Malaisie. Au moment où l'État posait ses fondations, à l'aube de l'indépendance en 1957, le premier ministre Tunku Abdul Rahman supervisait une commission pour évaluer à quel point la corruption gangrenait l'État nouveau-né (Transparency International Malaysia 2006; Yusoff *et al.* 2013). Ceci marque la première étape dans la longue lutte anticorruption au sein du gouvernement malaisien, une question qui ne trouve pas de réponse facile de nos jours. Aujourd'hui, l'enjeu émaille une grande partie de la vie politique et sociale du pays, que ce soit dans le discours, le débat au sein de la société civile, les rapports de force entre acteurs et partis prenants, l'économie, ou encore le regard sur la scène internationale.

Sujet chaudement contesté, surtout durant les périodes électorales, aucun réel consensus n'existe sur la source et la nature de la corruption au pays ainsi que sa portée. Par conséquent, le chemin que devrait prendre la lutte anticorruption, et les solutions que les politiques gouvernementales peuvent apporter restent tout aussi débattus.

La littérature sur la corruption en Malaisie aborde plusieurs façades qui en font la spécificité du contexte malaisien. Elle démontre la présence d'une nébuleuse complexe et opaque entre élites politiques et économiques, la présence de liens de favoritisme (i.e. copinage) ou encore de népotisme, l'existence de « money-politics » au sein des partis (i.e. achat de votes), ou encore de cas d'abus de pouvoirs, de patronage et de distribution de rentes (Gomez et Jomo 1997; Khan et Jomo 2000; White 2004; Gomez 1995; 2004; Teh 2002; Transparency International 2010). Cependant, il est constaté que la corruption présente au sein du contexte malaisien n'est

pas de type « prédatrice », qui siphonnerait totalement les ressources menant à un État paralysé. La littérature évoque une corruption stimulée dans un contexte de « crony-capitalism » (Bach 2011; White 2004), ou encore « relationship-based capitalism » (Fraser *et al* 2006). C'est-à-dire une variante de capitalisme qui n'opère pas majoritairement selon des principes de compétition libre, mais plutôt selon des liens de connaissance, de connexions ou de liens informels.

L'enjeu de la corruption a souvent occupé une place importante dans la politique malaisienne, placé à l'épicentre de certaines crises politiques ou économiques qui ont ponctué la relative stabilité du régime. Les deux exemples les plus marquants étant au lendemain de la crise financière qui a secoué les pays de l'Asie du Sud Est en 1997 (Gomez et Jomo 1997; Khan et Jomo 2000), ainsi que l'affaire controversée d'Anwar Ibrahim<sup>1</sup>, qui a impliqué le congédiement du vice premier ministre et de son emprisonnement pour corruption et sodomie, en 1998 (Gomez 2004; Beaulieu 2008). Nous retournerons sur ces événements qui ont marqué la lutte anticorruption en Malaisie avec plus de détails au sein de nos chapitres subséquents. Il suffit ici de noter que la corruption a occupé une place importante au sein du débat politique, et a nettement influencé le développement des institutions ou encore des attitudes et perceptions.

Par simple effet d'emboîtement, là où la corruption a occupé une place centrale au sein du débat politique, la lutte anticorruption et les débats concernant ses politiques ont fait autant rage. L'évolution de la lutte anticorruption a connu une complexification institutionnelle et a suivi un processus sophistiqué de réforme. Au fil des années, sous l'égide des six premiers ministres, plusieurs commissions, agences, initiatives, institutions, législations, « task-forces » et même une académie pour former des agents anticorruption ont été instaurés (Yusoff *et al.* 2013). De ceux-ci nous pouvons nommer les deux agences anticorruption qui se sont succédées récemment,

---

1 Nous nommerons cet épisode de la vie politique malaisienne comme « l'affaire Anwar »

l'Anti-corruption Agency (ACA) et le Malaysian Anti-Corruption Commission (MACC), ainsi que les lois anticorruption de 1967, 1997, 2009 et l'Acte de protection des dénonciateurs de 2010 (« Whistleblower Protection Act »). Nous pouvons aussi mentionner les institutions telles que l'Institut d'Intégrité de la Malaisie (« l'Institute of Integrity of Malaysia (IIM) ») ou l'académie anticorruption malaisienne (« Malaysian Anti-Corruption Academy (MACA) »). Ainsi que les initiatives gouvernementales telles que le Programme de transformation gouvernementale (« Government Transformation Program (GTP) ») qui comporte un volet anticorruption dans ses Objectifs Clés de la Nation (« National Key Result Areas (NKRA) »). Fontes et refontes d'institutions ont été pratiquées afin d'affiner la panoplie de solutions et politiques, pour éliminer, ou plus réalistement, contrôler ou limiter la corruption. Cette tendance est le premier élément de notre questionnement.

Les résultats de la lutte anticorruption font l'objet de débats. Par contre, deux limites de recherche s'imposent. Premièrement les impasses méthodologiques lorsqu'il s'agit de l'observation, l'opérationnalisation, et la collecte de données pour étudier la variation et l'évolution de la corruption, ont été largement mises en évidence par la littérature (Alatas 1968; Anechierico et Jacobs 1996; Lancaster et Montinola 2001). De par sa nature occulte, la corruption est un phénomène insidieusement discret et difficilement mesurable. Ceci commence par la réalisation qu'il est difficile d'espérer déterminer empiriquement le niveau ou la variation de la corruption dans un pays donné, et si observé, dans quelle mesure cela est attribuable aux politiques anticorruption (Anechiarico et Jacobs 1996). Toutefois nous ne naviguons pas totalement dans le noir.

En se fiant aux indicateurs internationaux, la situation s'éclaircit peu. Au niveau des

perceptions, le Corruption Perception Index (CPI<sup>2</sup>) révèle qu'au fil des années, le score de la Malaisie tournait autour de 5-5.2 de 2001 à 2008 pour graviter autour de 4.5-4.9 en 2012 (Transparency International 2014). Le Global Corruption Barometer démontre une variation dans les perceptions d'efficacité du gouvernement dans la lutte anticorruption en atteignant 53% en 2007, pour chuter à 27% et 28% pour les années 2008-2009 respectivement, pour finalement se relever à 48%<sup>3</sup> en 2010-2011 (Id.). Toutefois, le taux de répondants ayant admis qu'ils ont payé un pot-de-vin dans les 12 derniers mois a connu une légère hausse de 6% en 2007 à 8% en 2008, pour grimper à 9% pour les années 2009, 2010 et 2011 (Yusoff *et al.* 2011). Au niveau du Bribe Payer's Index, le score a connu une progression positive partant de 3.9 en 1999, pour constamment grimper à 7.6 en 2011 (Id.). Comme le soutient Yusoff, les chiffres concernant l'anticorruption malaisienne présentent des dislocations, et les liens entre les perceptions et les réalités politiques peuvent parfois se retrouver dans une zone grise (Yusoff *et al.* 2013).

Compte tenu de ces quantifications, il serait possible de défendre que la corruption en Malaisie soit légèrement en hausse depuis les dernières décennies, autant qu'il est possible d'affirmer que la corruption en Malaisie est légèrement en baisse depuis. Dans le même ordre d'idées, il serait ardu de démontrer que la corruption a connu un virage sec pour le mieux, miroitant les expériences de Singapour ou Hong Kong. À l'inverse, il serait autant difficile de montrer que la corruption a pris une tournure excessivement « prédatrice », cooptant l'ensemble de l'appareil gouvernemental, et étouffant la viabilité du développement du pays. Ces réflexions de zone grise qui basculent d'un bord ou de l'autre nous amènent à réfléchir sur la présence du statu quo. Force est de constater que les résultats de la lutte anticorruption, malgré la longue lutte

2 L'index de Transparency International varie de 1 à 10, où 1 est extrêmement corrompu et 10 est totalement propre

3 Cette statistique du Global Corruption Barometer représente le pourcentage de répondants qui considèrent que les efforts du gouvernement dans l'anticorruption sont satisfaisants.

menée par le même gouvernement, préconisent à ce point peu de variation majeure, et donc peu de changements drastiques : depuis les 50 dernières années, la corruption ne semble pas avoir changé de visage. Ceci est le deuxième élément de notre questionnement.

Comment concilier les deux tendances observées. D'un côté, la lutte anticorruption a été engagée depuis la naissance du pays, sous les auspices du même gouvernement, et a connu une croissance institutionnelle pour la supporter. De l'autre côté, l'absence de progrès net qui devrait faire preuve de politiques efficaces, se fait encore désirer pour une société civile de plus en plus impatiente.

Considérant ceci, nous posons ici l'énigme qui motive notre recherche, soit : *Alors que la lutte anticorruption en Malaisie a connue une complexification institutionnelle et une sophistication accrue avec le temps, comment expliquer que cette tendance ne s'est pas accompagnée des effets escomptés et d'un recul net de la corruption?*

### **Le contrôle politique au cœur de la mise en œuvre**

On pourrait tenter de prendre plusieurs angles afin de répondre à cette question. On pourrait jouer sur la temporalité, et soutenir que la lutte anticorruption est un processus long, ou encore que la région sud-est Asiatique connaît des difficultés dans la lutte anticorruption. Cependant cela se confronte difficilement aux trajectoires mieux réussies dans la lutte contre la corruption à Singapour ou de Hong Kong, même considérant leur taille relative restreinte. Cette question implique de s'interroger sur la mise en œuvre d'une série de politiques et trouver son explication dans le pouvoir politique même, ultime responsable des résultats obtenus durant ces cinq dernières décennies.

À ce titre, l'angle que nous privilégierons afin de répondre à notre « puzzle » de départ est le suivant : *quel est l'impact du contrôle politique sur les politiques anticorruption malaisiennes?*

Notre problématique de départ met le doigt sur la contradiction apparente entre l'augmentation et la sophistication des politiques anticorruption et les résultats insuffisants qu'elles ont produites. Pour répondre à cette interrogation, notre recherche se concentre sur l'analyse des effets du contrôle du pouvoir politique. Il s'agit donc d'examiner ce qui se passe en amont du processus politique. Trois raisons principales motivent le choix d'étudier cet angle : premièrement, la Malaisie possède une configuration institutionnelle très centralisée, surtout dans les mains de l'exécutif. La concentration du pouvoir a été excessive dans le contexte malaisien (Crouch 1996; Lim 2002; Beaulieu 2008; Yaakob, Kadir et Jusoff 2009). En effet, l'United Malays National Organisation (UMNO) exerce un poids hégémonique au sein de la coalition d'une quinzaine de partis du Barisan Nasional (BN), et par conséquent, détient les rênes du gouvernement, comme le soutient Isabelle Beaulieu: « L'État...c'est l'UMNO » (2008, 121). De plus, le gouvernement de la Malaisie n'a connu aucune alternance, le Barisan Nasional (anciennement nommé 'Alliance') étant aux contrôles de l'État depuis 1957, tout en conservant les deux tiers des sièges parlementaires requis pour pouvoir modifier la constitution à leur guise, sauf à quelques reprises.

Deuxièmement, avec l'avènement du MACC, le pouvoir politique a clairement délégué la lutte anticorruption, qui était avant cela sous l'égide d'une agence contrôlée par le gouvernement, à une agence dite indépendante du pouvoir politique. Cet acte de délégation relève d'un changement important en ce qui concerne le contrôle politique exercé sur la lutte anticorruption, un phénomène clé à comprendre. Très peu de travaux se penchent sur cette particularité en



Malaisie, une occurrence intéressante autant au niveau du cas malaisien, qu'au niveau de la littérature de l'indépendance des agences anticorruption.

Troisièmement, le contrôle politique a été effleuré par la littérature de l'anticorruption sous la forme du « political will » (Quah 2008; De Sousa 2009a; Meagher 2004; Heilbrunn 2004). Brièvement, ce phénomène est conceptualisé comme la volonté politique de dirigeants qui souhaitent réellement la réussite des mesures anticorruption, se concrétisant en actions et comportements de leur part pour atteindre ces objectifs. Nous reviendrons sur cette notion au sein de notre chapitre théorique, mais il suffit de noter ici que conceptualisé de cette façon, une « volonté » ne permet pas de rendre compte des complexités stratégiques, et des nuances au niveau des comportements des acteurs politiques.

Compte tenu de ce contexte, il est donc pertinent de remonter au début de la chaîne causale pour pouvoir tirer une réponse ayant plus de poids explicatif. En mettant le doigt sur les causes qui empêchent le succès des politiques anticorruption, nous espérons être en mesure de répondre à notre problématique de départ. Nous souhaitons donc expliquer l'effet du contrôle politique (variable indépendante), sur les politiques anticorruption (variable dépendante).

### **Hypothèse : la mise en œuvre**

D'abord et avant tout, il s'agit d'observer et de clarifier le contrôle politique en question, pour ensuite en élaborer sa spécificité et ses répercussions sur le processus politique. Il faut donc établir un lien entre la notion de contrôle politique, avec la mise en œuvre des politiques anticorruption. À ce titre, nous proposons l'hypothèse suivante pour entamer notre raisonnement : « *Le contrôle politique exercé sur les politiques anticorruption malaisiennes*

*entrave leur mise en œuvre* ». L'hypothèse proposée nous permet de démontrer de quelle manière le contrôle politique influence les politiques anticorruption, c'est-à-dire au niveau de la mise en œuvre. Somme toute, si validée, nous serons en mesure d'apporter des réponses à notre question de recherche, à savoir l'impact du contrôle politique exercé sur les politiques anticorruption.

### **Organisation du mémoire**

Nous consacrons le premier chapitre à une revue de la littérature, permettant d'une part d'exposer le bilan de la recherche dans le domaine de la corruption, de la lutte anticorruption et de leurs agences, puis de l'indépendance et de l'autonomie bureaucratique. Nous exposerons aussi le cadre théorique qui structurera notre démonstration. Le deuxième chapitre se penchera sur l'approche méthodologique que nous avons élue pour poursuivre notre étude, ainsi que les méthodes de collecte de données. Le troisième chapitre sera de nature empirique, et abordera le contrôle politique exercé sur l'Anti-Corruption Agency, pour correctement cerner le contrôle politique du prédécesseur à l'agence contemporaine. Le quatrième chapitre sera également de nature empirique, et décortiquera le contrôle politique du MACC. La conclusion fera d'abord un exercice de synthèse et de comparaison, pour ensuite revenir sur les limites de la présente étude et les pistes de recherches futures.

## CHAPITRE 1 : REVUE DE LA LITTÉRATURE ET CADRE THÉORIQUE

### 1.1 État de la question

#### *1.1.1 Retour sur la corruption en Malaisie*

En tant que phénomène, aucun réel consensus n'existe au sein de la littérature sur la corruption, que ce soit pour établir sa portée réelle, ses conséquences économiques et sociales diverses, ou les méthodes disponibles pour la mesurer (Johnston 2001a; Johnston 2001b). En ce qui concerne le gouvernement malaisien, quelques études et travaux se sont penchés sur la question, offrant une image globale de la nature de la corruption au sein du système. Pour notre étude, nous nous concentrons sur une définition axée sur la corruption gouvernementale, soit « public office centered » (Abdullah 2008), en reprenant la définition de Transparency International : « The abuse of entrusted power for private gain » (Transparency International 2014). Cette définition ne faisant évidemment pas consensus (Abdullah 2008), elle est toutefois assez large pour pouvoir incorporer plusieurs facettes de la corruption identifiées au sein du gouvernement malaisien.

Des cas d'abus de pouvoir (« graft »), de népotisme, d'octroi de contrats sans appel d'offre et de conflits d'intérêts, pèsent sur le fonctionnement du gouvernement malaisien. La relation étroite et insidieuse entre la classe politique et l'élite économique donne lieu à des réseaux de patronages et des relations clientélistes qui manipulent des rentes pour contrôler certains secteurs de l'économie (Gomez et Jomo 1997). Autant durant la période du New Economic Policy (NEP) des années 70, qu'au moment de la libéralisation des années 80-90, des exemples frappants de l'influence que le politique exerce au sein du monde des affaires, et inversement, ont été

démontrés. Souvent critiqué comme créateur de rentes, et donc d'activités de recherche de rentes, le NEP, une politique audacieuse d'intervention étatique visant une restructuration sociale, a en effet généré une élite économique restreinte, généralement des entrepreneurs malais, très reliés au monde politique (Jomo 1995; Gomez et Jomo 1997; Khan et Jomo 2000). En effet, après des tensions ethniques qui ont culminé avec les émeutes de 1969, le NEP a tenté de corriger les disparités économiques reflétées dans les clivages ethniques. Cette restructuration prévoyait donc des provisions de discrimination positive en faveur des malais. Un sujet hautement complexe, sensible et débattu, il suffit de noter que cette politique a généré, en tant qu'effet inattendu, une élite économique, qui profite de ses liens politiques pour des avantages économiques. Par exemple, Gomez et Jomo (1997) ont documenté les liens qui existaient entre Tun Daim, l'ancien ministre des finances, et une poignée d'entrepreneurs, considérés comme ses protégés, qui exerçaient un poids excessif au sein de certains secteurs de l'économie.

Durant les années 80-90, la période de libéralisation et de privatisation qui a suivi a aussi contribué à la consolidation de rentes et de recherche de rentes, contrairement aux prescriptions présentes dans le discours (Khan et Jomo 2000). En effet, les privatisations ont donné lieu à de nombreux abus et fournissent du carburant aux réseaux déjà établis. Un exemple est celui de la privatisation des télécommunications (Kennedy 1995), démontrant du favoritisme au détriment du mérite au sein du processus de privatisation, notamment de Telekom Malaysia. Un autre exemple est celui des « management buy-outs » qui, prônées comme politique cherchant à restreindre la taille de l'État par souci d'efficacité économique, a servi de vecteur pour des transactions entre acteurs politiques et économiques reliés, avec par exemple la vente d'actions à des prix fixés (Gomez 1995).

La littérature reconnaît ces deux périodes de conjonctures économiques et politiques, l'époque du NEP des années 70 et la période de libéralisation des années 80-90, comme créatrices de la proximité entre l'élite politique et l'élite économique.

Une autre façade de la corruption gouvernementale est l'influence du « money politics », autrement dit l'influence de l'argent au sein de la vie politique et du fonctionnement des partis. Dans ce domaine, l'activité idéale-typique est celle de l'achat de vote, mais on retrouve aussi de l'abus de pouvoir, de l'achat d'influence et de distribution de rentes (Transparency International 2010; Teh 2002; Lim 2002). Dans une entrevue à Transparency International, Tun Dr. Mahatir, ancien premier ministre, soutient : « Practically everyone who was elected to the (UMNO) Supreme Council in 2009 won because they used money. So you can say that UMNO central committee is actually made up of corrupt people » (Transparency International 2010 : 66). Tout en restant conscient du contexte politique de cette affirmation de l'ancien premier ministre, qui à cette époque ne se trouve plus aux contrôles du pouvoir, il reste que l'influence excessive de l'argent au sein du microcosme politique de la gouvernance des partis malaisiens semble évidente. En effet, l'achat de votes prend plusieurs formes, dépendamment des individus visés : riz, batik et argent dans les milieux ruraux; permis (i.e. pour des petites entreprises), voyages et cadeaux pour les milieux urbains; hôtels de luxe, célébrations et contrats gouvernementaux pour les amis riches et puissants (Teh 2002).

Plusieurs dimensions de la vie politique font l'objet de critiques sur la transparence, notamment le système judiciaire, les forces policières ou encore le caractère semi-démocratique de l'appareil étatique. Il faut ajouter à ceci l'influence des activités du crime organisé, du trafic de drogues, ou même les syndicats criminels qui exploitent illégalement les ressources forestières

(Jomo 1995) ou encore minières, dans la prolifération d'activités corrompues.

Deux nuances et précisions restent cependant à apporter. La première étant, comme le soutiennent Khan et Jomo (2000), qu'il existe plusieurs types de rentes, et donc d'activités de recherche de rente, certaines légales (i.e. lobbying) et d'autres non (i.e. pots-de-vin), certaines contribuant à l'efficacité de l'économie, et d'autres ayant des effets nuisibles. Cependant, comme le soutient Abdullah (2008), les activités de recherches de rentes (« rent-seeking »), ne sont pas forcément corrompues, même si les transactions les concernant le sont souvent. Il faut donc considérer et être conscient de la limite qu'impose la loi, et la distinction que cela implique. Deuxièmement, comme le soutient Khan et Jomo (2000, 140), malgré le fait qu'il peut paraître séduisant et simplifiant de considérer l'économie malaisienne comme étant du « crony capitalism », cette notion peut être trompeuse et peut mener à des conclusions hâtives : ils notent par exemple l'affirmation que ce type de capitalisme est la source de la crise financière de 1997. En effet, tout en reconnaissant que les relations de copinages n'ont certainement pas aidé la situation financière de la fin des années 90, il est difficilement défendable qu'elles soient la cause de l'effondrement économique, malgré que les partis prenants d'une plus grande libéralisation et privatisation soutenaient cette hypothèse (Jomo 1995; Khan et Jomo 2000; Jomo 2001, 161). Considérant ceci, la question la plus pertinente semble donc de se demander quels types de rentes, et quel système de rentes est instauré dans la société à l'étude, et dans quelle mesure ces dernières nuisent ou participent à l'économie.

Ces nuances prises en compte, la littérature établie des preuves de pratiques corrompues, la recherche de rentes incluse, qui elles, sont sans équivoque nuisibles et néfastes. Toutefois, la nature de la corruption est restée à l'écart d'un caractère excessivement prédateur qui étoufferait

la viabilité du développement du pays (Bach 2011).

La littérature identifie plusieurs sources de corruption, chacune apportant une nuance à la complexité du phénomène : les partis politiques, la configuration législative et institutionnelle, la restriction de certaines libertés, l'héritage colonial, les relations ethniques, les relations entre élites, la libéralisation des années 80 ou encore le « New Economic Policy » (Gomez et Jomo 1997; Beaulieu 2008; Thornton 2003; Rodan 2004; White 2004; Sloane-White et Beaulieu 2010).

Considérant ceci, il ne faut pas perdre de vue que l'évolution de la Malaisie est plutôt caractéristique d'une stabilité politique et économique qui a permis un développement assez régulier, dont peu de pays de la région peuvent vanter (Beaulieu 2008). Il ne faut pas oublier que la coalition au pouvoir, le Barisan Nasional (BN), dont le parti phare et dominant est le United Malays National Organisation<sup>4</sup> (UMNO), n'a pas concédé le pouvoir depuis l'indépendance en 1957, et a très peu souvent obtenu en dessous des deux tiers des sièges au parlement lors des élections. Il est utile de rappeler que la Malaisie possède un gouvernement très centralisé, avec la coalition dominante, et surtout l'UMNO, qui exerce un pouvoir souvent excessif sur toutes les sphères de la société (Beaulieu 2008; Gomez et Jomo 1997; Rodan 2004).

### *1.1.2 Retour sur la lutte anticorruption et les agences anticorruption*

La lutte anticorruption en Asie a connu plusieurs formes, institutions, initiatives et législations. Que ce soit en raison de la pression de bailleurs de fonds internationaux (Doig 1995), des critiques concernant la crise financière de 1997, de la pression des ONG, ou pour apaiser les revendications populaires, les gouvernements de l'Asie de l'Est se sont attaqués à la corruption par des lois, des institutions ou encore des agences de diverses formes (Quah, 2008).

---

4 Traduction libre : Organisation Malaise Nationale Unie

Pour le cas malaisien, depuis la commission d'enquête commanditée en 1957, la lutte anticorruption a comme politique fondatrice le Prevention of Corruption Act de 1961. En 1967, l'Anti-Corruption Agency (ACA) est établie afin de mettre en œuvre la loi mise en place six ans auparavant. En 1973 l'agence connaît une première refonte s'intitulant alors le National Bureau of Investigation (NBI). En 1982, l'ACA est restauré, puis réformé une dernière fois en 1997 (Marican 1979; Yusoff *et al* 2013). En 2008, le parlement approuve le Malaysian Anti-Corruption Commission Act, qui remplace à son tour l'ACA, et instaure la commission indépendante qui donne son nom à la loi (MACC), dont les fonctions ont débuté le 1er janvier 2009. Au fil des années, ces politiques ont fait partie d'un ensemble d'initiatives avancées par le gouvernement, tel que le National Integrity Plan (NIP) de 2004, une stratégie visant l'idéal d'une société intègre, sous le premier ministre Abdullah Badawi, et son institution phare le Malaysian Integrity Institute (MII), qui a pour but de centraliser et coordonner les efforts pour mettre en place cette politique. Un autre exemple sont les National Key Result Areas (NKRA) du Government Transformation Program (GTP), un plan mis de l'avant par le gouvernement de Najib Tun Razak, afin d'assurer une transformation gouvernementale dans plusieurs domaines, dont la lutte contre la corruption et l'intégrité administrative (Yusoff *et al.* 2013). Les NKRA établissent des objectifs clairs (souvent quantitatifs), que doit atteindre le gouvernement comme gage de progrès dans la lutte anticorruption et pour l'intégrité administrative. Au fil des années, des campagnes gouvernementales ont été lancées telles que la campagne « Clean, Efficient and Trustworthy » sous le premier ministre Mahatir, visant une administration plus propre, après l'éclat de scandales financiers (Teh 2002).

D'autres mesures notables incluent l'établissement de la Malaysian Anti-Corruption



Academy (MACA), une école spécialisée pour entraîner des agents anticorruption, le Public Complaints Bureau (PCB), un bureau permettant des plaintes d'être formulées par les citoyens envers le gouvernement, ou encore le Whistleblower Protection Act (2010) protégeant les dénonciateurs (Id.). Au niveau du secteur privé, on peut noter des pactes d'intégrité (« integrity pledges ») entre les compagnies promettant de ne pas violer les lois de la compétition équitable, et de ne pas tricher en ayant recours à la corruption, ou enfin les programmes de « Certified Integrity Officer », la formation d'individus au sein de compagnies qui ont le mandat de surveiller la corruption, et d'agir de lien entre le MACC et la compagnie (MACC report, 2012).

Ces efforts impressionnants ont donné lieu à un cadre institutionnel relativement robuste pour la lutte anticorruption (Quah 2008; Teh 2002), et pourtant les résultats restent mitigés. En effet, la littérature fait débat depuis longtemps sur la précision des indicateurs de la corruption. Les critiques à la fois de l'opposition politique, des organisations non-gouvernementales (i.e. ALIRAN ou Transparency International Malaysia), de la société civile (i.e. le mouvement pour des élections transparentes et justes BERSIH), ainsi que les scandales de corruption qui apparaissent dans les médias (Global Witness 2013), brouillent les pistes et alimentent le débat.

Somme toute, la Malaisie se place donc, au milieu des différentes formes que la lutte anticorruption a prises en Asie, comme ayant une armature législative contre la corruption diversifiée et avec comme fer de lance, une seule agence anticorruption centralisée.

### *1.1.3 Quelles critiques ont été proposées?*

La littérature sur l'anticorruption en Malaisie pointe vers plusieurs pistes et sur tous les niveaux du processus politique. Cette littérature tente d'expliquer pourquoi les politiques anticorruption peinent à assurer un changement stable. Au niveau de la formulation des

politiques publiques, les critiques de lacunes de la législation, de manque de mécanismes de contrepoids, ou encore d'incapacité des politiques à correctement cerner la nature de la corruption, semblent indiquer une insatisfaction quant à leur conception (Siddiquee 2010; 2013). Cependant, Quah (2008) avance que le cadre juridique de la lutte anticorruption demeure solide, mais les résultats peinent cependant à se faire sentir en raison d'un manque de « political will », ou (volonté politique). Il soutient que sans cet ingrédient essentiel, la lutte anticorruption en Malaisie ne saura afficher des résultats satisfaisants. Selon lui, le leadership politique doit concentrer sérieusement ses efforts et démontrer une volonté en terme de ressources dédiées à la cause.

Au niveau de la mise en œuvre des politiques anticorruption, des critiques d'interférences politiques, de laxisme sélectif, de concentration sur les cas de petite corruption (« little fish ») au lieu des cas de grande corruption (« big fish »), ou encore des tensions ethniques et politiques, ternissent l'image de la lutte anticorruption et remettent en question la volonté réelle du gouvernement dans ses engagements (Rodan 2004; Siddiquee 2002; 2010). Au niveau des politiques en soi, Yusoff *et al.*(2013) constatent le manque d'une stratégie cohérente pour la lutte anticorruption. En effet ceci se traduit par des emboîtements inutiles et des redondances, par exemple au niveau des interventions universitaires de sensibilisation, pratiquées par différentes institutions qui s'entrecoupent inefficacement.

Finalement, le contexte dans lequel les politiques sont appliquées est aussi soulevé comme facteur qui limite d'entrée de jeu la possibilité d'une lutte anticorruption efficace. Les restrictions sur la liberté de la presse ou encore les politiques arbitraires de répression et de détention sont en effet présentes. Les trois exemples les plus pertinents sont l'Internal Security

Act<sup>5</sup> (ISA), permettant notamment des détentions arbitraires et illimitées, l'Official Secrets Act<sup>6</sup> (OSA), limitant et punissant sévèrement la diffusion d'information et de documents gouvernementaux, et le Printing Presses and Publications Act<sup>7</sup> (PPPA), définissant les bases sur les limites de la presse, notamment à travers des permis renouvelables pour les médias et des pouvoirs discrétionnaires puissants pour le ministre de l'intérieur (Siddiquee 2010; Rodan 2004). Ces limites sur la société empêchent une presse trop intrusive et une société civile trop critique, deux éléments importants au sein de la lutte anticorruption.

## **1.2 Cadre théorique: concevoir la bureaucratie, l'agence et le pouvoir politique au sein de la lutte anticorruption**

Notre objet de recherche aborde des questions intéressantes sur plusieurs niveaux : la délégation de la lutte anticorruption à une agence indépendante, l'autonomie bureaucratique, le changement ou encore la relation entre le pouvoir et la bureaucratie. Notre cadre d'analyse veut donc établir les bases qui formeront la charpente de notre étude : concevoir la bureaucratie et le contrôle politique, au sein de la lutte anticorruption.

Comment peut-on comprendre la relation entre bureaucrate et politicien, dans la lutte anticorruption? Comment concevoir le contrôle politique et les rapports de forces qui existent entre les deux? Comment rendre compte d'enjeux tels que l'indépendance et l'autonomie, pour des enjeux aussi complexes que la corruption?

---

5Traduciton libre : Acte de Sécurité Interne

6Traduction libre : Acte des Secrets Officiels

7Traduction libre : Acte des Presses Imprimées et Publications

### *1.2.1 Le contrôle politique au sein de la lutte anticorruption*

Afin de rendre compte de ces débats et de la littérature, nous nous inspirons majoritairement des courants institutionnels et du contrôle de la bureaucratie. Notre cadre d'analyse s'inscrit dans un désir d'examiner les dynamiques de la bureaucratie et du pouvoir politique. Ainsi nous souhaitons nous positionner sur un débat théorique clé : le contrôle politique de la bureaucratie.

La lutte anticorruption à travers une agence bureaucratique s'inscrit d'abord et avant tout, dans l'interaction entre le pouvoir politique et la bureaucratie. Nous focalisons donc l'analyse de nos processus politiques dans cette interaction: le pouvoir politique donne la direction que doit prendre la lutte anticorruption, et la bureaucratie tente de l'appliquer.

Le corps de littérature impliquant l'étude de la bureaucratie et son contrôle par la sphère politique est vaste et riche. On peut remonter l'étude de cette interaction à Weber (1921) dans son étude de la bureaucratie, qui impose l'étude des caractéristiques et des enjeux pertinents à l'étude du contrôle politique, par exemple l'asymétrie de l'information et de l'expertise, le lien avec la démocratie, les fonctions de recrutement, ou encore l'administration impersonnelle. Ces aspects se sont avérés des points clés pour comprendre dans quelle mesure le politicien est capable de contrôler le bureaucrate. On peut notamment distinguer deux centres d'intérêt et de recherche, qui tentent chacun d'examiner la source du pouvoir et de l'influence dans cette interaction : soit la sphère politique, soit la bureaucratie.

Comme l'expliquent Meier et O'Toole (2006, 21) ou encore Moe (2005, 2) dans leurs critiques de la littérature du contrôle politique de la bureaucratie, ce domaine d'étude s'applique à prouver que les actions bureaucratiques sont le résultat direct des directives et des *stimuli* de la

sphère politique. Ces approches théoriques analysent dans quelle mesure le pouvoir politique est capable de diriger, dicter, surveiller, et influencer le comportement de la bureaucratie. Une avenue théorique est devenue d'intérêt dans la littérature et se base sur le concept du *principal-agent*, met en valeur une démarche '*top-down*' : le contrôle politique s'exerce de manière à ce que le principal dicte adéquatement la ligne directrice et la structure des actions à une bureaucratie, qui est contrainte et surveillée par le principal (Huber et Shipan 2002).

De l'autre côté de la médaille s'articulent des approches mettant en valeur des variables bureaucratiques, de type '*bottom-up*', où l'agent use de son expertise et de la relation inégale d'information entre lui et son principal, pour pouvoir agir selon ses préférences, ses valeurs et son agenda, donnant une marge de manœuvre aux bureaucrates (Meier et O'Toole 2006). Des idées de représentativité bureaucratique sont aussi abordées, où l'objectif est en théorie de « bring the bureaucracy back in » (Ibid, 22).

Essentiellement, ces différentes approches tentent de mettre le doigt sur la source et la nature du pouvoir dans cette interaction, qui sont deux côtés d'une même médaille. Pour revenir à la lutte anticorruption, cette relation entre la bureaucratie et la sphère politique est donc une base d'analyse pertinente, ainsi que tous les questionnements reliés à ce domaine.

Pour l'introduire d'une manière simple et générale, le *contrôle* politique, renvoi généralement à l'influence : « on the behavior of officeholders » (Lim 2002, 166). Toutefois, cette définition du contrôle politique doit se préciser au-delà de la simple interaction d'influence. En effet, il s'agit de comprendre de quelle manière la sphère politique exerce un contrôle sur la bureaucratie. Comme le soutient Lewis : « In order to understand how politicians control the bureaucracy it is imperative to understand the mechanisms of political control » (Lewis 2008, 6).

Du bassin de littérature disponible sur le contrôle politique, nous souhaitons mettre en valeur deux notions qui expriment et articulent ce concept, soit *l'indépendance* et *l'autonomie bureaucratique*. Ces deux notions vont venir qualifier le contrôle politique pour le reste du travail et nous allons aborder ceci dans la prochaine section.

En reprenant les positions de Huber et Shipan (2002) ou encore Lewis (2008), nous souhaitons majoritairement mettre le doigt sur l'amont du processus politique, et chercher les sources d'autonomie et d'indépendance, pour comprendre les mécanismes qui sont à l'œuvre dans la relation de contrôle politique entre le bureaucrate et le politicien dans le contexte de la lutte anticorruption.

Ce choix se justifie simplement par le fait que considérant le contexte malaisien, la marge de manœuvre pour les « street-level bureaucrats » de l'approche de Meier et O'Toole s'adapterait difficilement. Étant une avenue de recherche fructueuse, elle ne semble pourtant pas idéale pour aborder le contexte malaisien. En raison de la centralisation du pouvoir au niveau de l'exécutif (Lim 2002; Yaakob, Kadir et Jusoff 2009), ainsi que la relation stricte, voir mutuellement renforçante, qui existe entre la sphère politique et la bureaucratie malaisienne (Esman 1972; Puthucheary 1978; Beaulieu 2008, 76), l'analyse en amont du processus politique est plus productive et porte plus de poids explicatif. Comme l'explique Esman (1972), le contexte de la bureaucratie malaisienne offre une relation où la crainte que le bureaucrate échappe au contrôle du politicien est relativement amoindrie : « In Malaysia there is little likelihood that civil servants will usurp anything » (Ibid. 13-14).

Toutefois, nous n'évacuons pas totalement l'importance du bureaucrate dans la relation de pouvoir. Comme le soutiennent Crozier et Friedberg (1977, 91) : « Une situation

organisationnelle donnée ne contraint jamais totalement un acteur ». En effet, ce dernier possède une marge de manœuvre et des stratégies qui sont pertinentes et qui seront incluses dans l'analyse. Cette nuance est d'autant plus importante dans le contexte de la lutte anticorruption, où la distance et la relation entre le politicien et le bureaucrate est encore plus scrutée (Pope et Vogl 2000; Quah 2008; De Sousa 2009a). Nous n'excluons donc pas la possibilité que les bureaucrates aient une influence sur le processus politique. Des notions intéressantes de crédibilité et de réputation ont été développées (Carpenter 2001), et s'avèrent importantes pour comprendre le contrôle politique des institutions anticorruption, surtout en ce qui concerne les agences. Nous portons donc aussi une attention sur le bureaucrate dans cette relation, pour comprendre sa marge de manœuvre et son rôle dans le contrôle politique des politiques anticorruption.

Pourquoi aborder le contrôle politique? Une grande partie de la littérature, scientifique, de recherche de bailleurs de fonds, d'ONG, conçoit le pouvoir et le contrôle politique dans la lutte anticorruption sous la forme du «political will », ou volonté politique, comme prérequis pour que les politiques anticorruption soient efficaces, et aient une chance de réussir leur mise en œuvre (Quah 2008; De Souza 2009). Malgré le fait que nous reconnaissons l'importance capitale pour la classe politique de supporter les efforts et la lutte anticorruption pour son succès, nous voulons mettre le doigt sur la volatilité et le caractère irrégulier, voir éphémère ou trompeuse d'une notion comme la volonté politique. En effet, opérationnaliser une notion comme la volonté politique, serait délicat d'une part car elle n'est pas forcément stable ou constante. Des facteurs circonstanciels peuvent dicter un changement de stratégie pour un acteur, tel qu'une conjoncture économique ou politique. D'autre part, des « gestes » ou politiques peuvent facilement être mal interprétés ou être trompeurs, mais ils constituent en réalité que des actions électorales.

Finalement, les meilleures intentions ou volontés, ne peuvent en rien avancer dans la lutte anticorruption si les autres circonstances du contexte, telles que la stabilité politique et économique ou l'efficacité de la bureaucratie, ne sont pas au rendez-vous (Alatas 1968).

Cette faiblesse conceptuelle présente au sein de la littérature anticorruption explique notre choix d'opter pour la notion de contrôle politique, comme concept plus précis, stable et concret, pour comprendre le rôle du politique dans la lutte anticorruption. En outre, le contexte malaisien, avec la centralisation importante du pouvoir ainsi que la relation étroite qu'elle a exercé au sein de la lutte anticorruption par le passé, mérite une étude plus poussée qu'une simple « volonté » politique, mais bien ce qui caractérise le « contrôle ».

### *1.2.2 L'autonomie, l'indépendance et les agences anticorruption*

Maintenant que nous avons établi le « pourquoi » du contrôle politique, nous devons établir le « comment ». Pour comprendre les notions d'autonomie et d'indépendance, il est tout d'abord nécessaire d'aborder ces concepts dans la littérature plus large de la bureaucratie et du contrôle politique, pour ensuite en regarder ses spécificités au sein de la littérature des agences anticorruption.

#### 1.2.2.1 Indépendance et autonomie de la bureaucratie

La relation entre le pouvoir politique et la bureaucratie étant complexe, nous souhaitons mobiliser deux concepts théoriques en particulier, l'indépendance et l'autonomie bureaucratique (Carpenter 2001; Huber et Shipan 2002; Meier et O'Toole 2006). Ces deux notions nous permettent de développer les mécanismes derrière le contrôle politique. Elles sont particulièrement importantes lorsqu'il s'agit des agences anticorruption que nous allons aborder subséquemment (Pope et Vogl 2000; Meagher 2004; De Sousa 2009a). En ce sens, le contrôle



politique sera analysé et étayé selon des notions d'indépendance et d'autonomie bureaucratique. Avant d'aller plus loin, certaines définitions primaires doivent être apportées.

Considérant l'indépendance, la littérature a identifié une hausse d'entités indépendantes, que ce soient les banques centrales (Roberts 2010), les agences régulatrices (Gilardi 2008), ou des « non-majoritarian institutions », soit des institutions qui ne sont pas élues (NMI) (Thatcher et Stonesweet 2002). Pour notre étude, nous définissons l'indépendance en reprenant l'approche de Polillo et Guillén : « independence refers to its insulation from influences and pressures by government officials, especially elected ones » (Polillo et Guillén 2004, 9). Assurer l'indépendance bureaucratique consiste donc à limiter l'interférence politique et les pressions qui pourraient émaner d'acteurs gouvernementaux, particulièrement les élus.

En ce qui concerne l'autonomie, nous reprenons la définition de Carpenter : « bureaucratic autonomy prevails when politically differentiated agencies take sustained patterns of action consistent with their own wishes, patterns that will not be checked or reversed by elected authorities, organized interests or courts » (Carpenter 2001, 1). Il s'agit donc de pouvoir assurer que les actions que souhaite entreprendre une agence, soient cohérentes avec ses propres choix, et qu'il n'existe pas de possibilité que ces décisions soient annulées, enterrées ou modifiées selon les préférences de d'autres acteurs. Pour ce concept, l'accent est mis sur la possibilité d'agir selon ses besoins et la marge de manœuvre pour une agence afin de pouvoir correctement poursuivre son mandat.

L'autonomie, comme le soutiennent par Huber et Shipan, est l'expression du contrôle politique qu'exerce le pouvoir politique sur la bureaucratie, surtout lorsqu'il s'agit d'observer la discrétion qui est laissée aux bureaucrates pour effectuer leur mandat (Huber et Shipan 2002, 9).

De plus, ils avancent que cette discrétion est perceptible au niveau des lois, et plus encore, au niveau de la formulation des lois, qui établissent les politiques. Dans ce sens, la discrétion permet donc de cerner le niveau du contrôle politique et le niveau d'autonomie dans la délégation.

En somme, le débat de l'indépendance et l'autonomie des agences au sens large de la bureaucratie, nous a permis d'établir les bases analytiques avant de nous inscrire dans une littérature plus spécifique, celle des agences anticorruption.

#### 1.2.2.2 Indépendance et autonomie bureaucratique des agences anticorruption

Au niveau des agences anticorruption, leur indépendance et leur autonomie est un sujet contentieux. En effet, ce débat est plus délicat concernant les agences anticorruption comparativement aux autres agences bureaucratiques, de par le type de travail qui est effectué. Enquêter et œuvrer dans la lutte anticorruption, avec les implications des proximités politiques, du devoir introspectif de l'agence, requiert un certain recul si les opérations menées souhaitent être efficaces.

Afin d'amorcer ce pilier du cadre théorique, nous proposons une définition d'une agence anticorruption. En reprenant De Sousa (2009a, 1) : « Anti-corruption agencies (ACAs) are public (funded) bodies of a durable nature, with a specific mission to fight corruption and reducing the opportunity structures propitious for its occurrence in society through preventive and/or repressive measures ». Cette définition est assez large pour laisser la porte entre-ouverte pour les différentes spécificités des agences anticorruption, que ce soit au niveau des statuts, des pouvoirs, ou encore des juridictions. En effet, De Sousa continue vers l'identification de critères qui reviennent au sein de la littérature pour les caractériser, notamment en ce qui concerne la spécificité, le déploiement de mesures préventives ou répressives, la durabilité, la centralisation

de l'information, la centralisation des initiatives, la production et le transfert d'information et de savoir, l'insertion dans la loi, la présence de mécanismes d'imputabilité, et finalement la connaissance de son existence par la société civile (Id.).

Souvent nées de scandales (Anechierico et Jacobs 1996; De Sousa 2009a), ou considérées comme des « gestes » mineurs afin de détourner l'attention de réformes plus coûteuses (Heilbrunn 2004), les agences anticorruption ne convainquent pas de manière univoque de leurs efficacité, nécessité, ou même sincérité. Smilov (2009), insiste que les agences anticorruption ne sont que des outils permettant le contrôle du discours anticorruption, encore une fois comme gage politique de convictions. Cependant le modèle institutionnel a connu une diffusion au niveau international, ainsi qu'une panoplie de mutations différentes, tant au niveau de leurs stratégies, qu'au niveau des caractéristiques institutionnelles. Ceci a nourri le questionnement sur les indicateurs de mesures et les quantifications de performances permettant de garder un œil sur ces agences, somme toute neuves.

D'une manière résumée, les agences anticorruption ont suscité beaucoup d'intérêt comme modèle institutionnel en réponse à la corruption. Les sujets débattus, comme leur indépendance, leur autonomie, leur performance, leur réputation, et leur efficacité, nous permettent de conceptualiser la manière dont nous allons étudier notre propre cas.

Les concepts d'autonomie et d'indépendance sont considérés comme des prérequis majeurs pour un bon fonctionnement et une mise en œuvre optimale. En regardant l'article 36 de la Convention des Nations Unies Contre la Corruption (CNUCC), tous les pays signataires s'engagent à la création d'un corps ou d'une autorité afin de combattre la corruption et de lui accorder l'indépendance nécessaire, raccordant cette idée à l'obstacle à la mise en œuvre que peut

induire de l'influence politique (CNUCC 2004, article 6). En effet, les organisations internationales, telles que la Banque Mondiale (BM) (Heilbrunn 2004), le Fonds Monétaire International (FMI) (Pope et Vogl 2000), ou encore l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) (OCDE 2008), acceptent ce principe comme fondamental. En se tournant vers la littérature scientifique, l'indépendance des agences anticorruption face au pouvoir politique est reconnue comme importante, sinon centrale pour leur fonctionnement (Pope et Vogl 2000; Rose-Ackerman 1999, 159; Meagher 2004; Heilbrunn 2004; Quah 2008; De Sousa 2009a; 2009b). Somme toute, avec leur devoir d'introspection sur la bureaucratie et le secteur public, l'indépendance des agences est considérée comme une garantie que l'influence politique ne s'infiltrera pas, et modifie le cheminement des agences.

L'importance de l'autonomie pour une agence est tout aussi cruciale. À part l'influence du politique, l'agence anticorruption doit être en mesure, et avoir la capacité de lui permettre de suivre un chemin d'action qui correspond à ses volontés. Des questions et des enjeux de pouvoirs essentiels et juridiques deviennent alors importants (Meagher 2004, 14; 2007, 86, De Sousa 2009a, 9). En effet, les différents pouvoirs que peuvent posséder ces agences varient selon les cas et les différentes structures institutionnelles. L'étendue de leurs pouvoirs, surtout lorsqu'il s'agit de pouvoir s'attaquer aux enquêtes de personnes puissantes, sont des enjeux de débats (Id). Si une agence anticorruption souhaite fonctionner d'une manière autonome, sans se faire entraver ou limiter par des obstacles institutionnels, elle doit être en mesure d'agir de la sorte.

Pourquoi différencier autant l'autonomie et l'indépendance? En effet, ces deux concepts sont intimement liés et s'influencent mutuellement, mais représentent des degrés et des formes différentes du contrôle politique, chacune avec différents mécanismes de contrôle. Pour bien

illustrer le contrôle politique à l'œuvre, nous distinguons donc ces deux concepts, qui permettent chacun d'apporter des nuances quant aux influences politiques qui sont en question. Ceci devient d'autant plus limpide lorsqu'on aborde la question des indicateurs plus tard.

### **1.3 Sommaire du chapitre :**

Ce chapitre théorique a cherché à établir les bases conceptuelles de notre analyse. Les agences anticorruption ont attiré beaucoup d'attention en tant que solution institutionnelle à la corruption, autant sur le plan théorique que pratique. Nous avons élu d'aborder l'angle du contrôle politique, plus spécifiquement en ce qui concerne l'indépendance et l'autonomie de ces agences. Ces avenues théoriques nous permettent d'aborder le cas malaisien, qui s'insère dans un contexte particulier entourant la corruption et la lutte contre celle-ci.

Le prochain chapitre se concentre sur la méthodologie, la collecte de données, et l'opérationnalisation des indicateurs. Les avenues théoriques proposées par la littérature nous permettent donc d'aborder dans les pages suivantes, la manière dont ce présent design de recherche mettra en œuvre l'analyse.

## CHAPITRE 2 : APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE ET COLLECTE DE DONNÉES

### 2.1 Approche méthodologique

La méthodologie employée pour ce design de recherche est l'étude de cas et plus spécifiquement l'étude de cas comparée. Cette approche qualitative se prête parfaitement à nos objectifs de recherche ainsi qu'aux particularités de notre sujet et contexte à l'étude. Avant d'entamer ses spécificités, nous souhaitons clarifier le choix d'opter pour la voie qualitative plutôt que quantitative. Premièrement, choisir le chemin qualitatif s'explique par le manque de données fiables sur la lutte anticorruption en Malaisie. En effet, les données qui existent sur la corruption même, souffrent d'un handicap méthodologique, qui est d'observer seulement une partie du phénomène : « The known cases of corruption are only an insignificant part of this activity » (Alatas 1968, 6). Deuxièmement, tout en gardant conscience du caractère semi-démocratique de la Malaisie, cela augmente la possibilité de ne pas avoir accès à des données quantitatives fiables, surtout lorsqu'il s'agit d'un sujet comme la corruption, où le gouvernement a démontré par le passé sa sensibilité à cet égard. Pour des raisons de praticabilité de recherche d'une part, et de nature du sujet de l'autre, la voie qualitative nous permet de mieux répondre à nos besoins spécifiques de recherches.

#### *2.1.1 Justification, structure et avantages méthodologiques*

##### 2.1.1.1 L'étude de cas

La méthode primaire qui structurera notre analyse est l'étude de cas comparée. En effet, nous souhaitons observer les institutions anticorruption Malaisienne en deux temps, soit le MACC l'agence contemporaine, et l'ACA son prédécesseur. Au sein de l'univers des politiques

anticorruption, nous avons élu deux versions de l'agence anticorruption, fer de lance de ces politiques. Nous serons donc en mesure de tester notre hypothèse sur ces deux cas, c'est-à-dire observer l'influence du contrôle politique en juxtaposant nos deux cas. Le choix de l'utilisation de l'étude de cas s'explique par plusieurs raisons.

D'abord et avant tout, le choix de l'étude de cas se justifie sur une base méthodologique, autant sur le plan de l'étude de l'anticorruption, que sur le plan de l'étude du contexte malaisien. Comme le soutient Alatas (1968) encore une fois, la spécificité est clé lorsqu'il s'agit de dépasser des généralisations qui sont évidentes : « On the other hand, research into the phenomenology and typology of corruption, as well as its function as influenced by prevailing circumstances in a country envelopped by corruption, may yet help us to increase our understanding and explanation of the phenomenon » (Alatas 1968, 6). En effet, la corruption, comme phénomène sociologique, et par extension la lutte anticorruption, est spécifique à l'endroit d'étude, et dans ce sens, l'étude de cas est capitale afin de faire justice au contexte : « Case studies can identify distinctive patterns of corruption, specific approaches and possible generic solutions. (...) It is thus important to examine the specifics of corruption and anti-corruption efforts, including questions of culture, organisation and the effectiveness of campaigns » (Doig et Riley 1998, 50). L'étude de cas permet donc la spécificité requise, pour répondre à nos questionnements avec une plus grande confiance méthodologique. En rebondissant sur Doig et Riley, les notions qui sont à l'étude, soit l'indépendance, la culture bureaucratique ou encore l'autonomie, doivent être comprises avec un grand degré de spécificité et de précision, pour en élucider leurs influences.

En ce qui concerne l'étude du cas malaisien, les avantages de spécificité sont multiples. Premièrement, une quantité non négligeable de littérature se penche sur la corruption en Malaisie

(Milne 1987; Jomo 1995; 2001; Gomez et Jomo 1997; Searle 1999; Teh 2002; White 2004), mais peu d'entre elles vont jusqu'à se pencher sur la lutte anticorruption même (Marican 1979; Abdullah 2008; Siddiquee 2010; 2013). La capacité heuristique d'effectuer une étude de cas, concernant deux versions d'une agence faisant partie de la lutte anticorruption, permet d'établir et d'étoffer cette littérature. De plus, le MACC est relativement jeune (2009) et peu d'études l'ont examiné. Notre analyse devrait profiter de cet avantage méthodologique pour découvrir des interactions entre nos deux variables encore peu documentées, dans notre seconde partie de notre étude de cas.

De plus, nous souhaitons faire appel à l'avantage de l'étude de cas de pouvoir spécifier et préciser des relations théoriques qui étaient précédemment obscures (McKeown 2004, 153). En effet, des relations théoriques comprenant des concepts tels que la volonté politique, ou « political will » (Quah 2008; De Souza 2009), restent jusqu'ici assez floues et incertaines, et c'est ce que nous souhaitons préciser avec notre étude de cas du contrôle politique. La spécificité de cette méthode nous permettra de découvrir un cas encore jeune et peu étudié pour la partie qui portera sur le MACC d'une part, et d'autre part préciser des relations théoriques que nous jugeons floues, établies au sein de la littérature des agences anticorruption.

#### 2.1.1.2 Le choix des études de cas : une comparaison

Autant les avantages cités précédemment sont des atouts majeurs pour notre design de recherche, les faiblesses des analyses basées sur un seul cas ont cependant été documentées, notamment en ce qui concerne le degré de confiance de leurs généralisations, ce que nous aborderons en détails dans la prochaine section. Toutefois, les avantages d'une comparaison de cas deviennent alors évidents : « The logic of using multiple case studies emerged from the



limitation of single cases (...) Even though single case studies provide interesting insights, they do not *by themselves* provide clear guidance for generalization to other cases » (Achen et Snidal 1989, 146-7). En privilégiant une comparaison rigoureuse de deux cas, il est donc possible de pallier à ces faiblesses, en manipulant des avenues théoriques communes à deux cas plutôt qu'un, pour en diluer des conclusions: « which consists of analyzing different cases in terms of common theoretical concepts while simultaneously placing their diversity in a theoretical perspective » (Ibid. 147).

L'avantage de cette avenue méthodologique permet de conserver la spécificité de la méthode de l'étude de cas, tout en s'offrant une marge de manœuvre théorique quant aux généralisations sur l'univers des cas : « the multiple case-study approach aims to retain the richness of individual case studies without retreating into ideographic explanation, while simultaneously achieving theoretical generality without becoming lost in abstractions » (Id.). Comme le soutiennent les auteurs, cette comparaison historique de cas face à des concepts théoriques, permet de dresser un portrait de la validité et de la pertinence des prédictions, offrant une plateforme pour l'identification de variables et de processus causaux (Ibid. 168-9).

En termes pratiques nous allons comparer notre hypothèse du contrôle politique sur l'ACA puis le MACC. Nous serons en mesure de distinguer les différences dans leur mise en œuvre, pour en comprendre l'impacte du contrôle politique.

Les doutes de généralisation quant aux conclusions observées dans un seul cas se trouvent dans ce sens réduits. En appliquant les questionnements théoriques à deux occasions distinctes, leurs différences permettent de mettre en exergue des réponses aux interrogations initiales, qui puisent dans la richesse descriptive de l'étude de cas, mais qui ne s'effondrent pas

sous le scepticisme de la généralisation ou de l'abstraction théorique.

### 2.1.1.3 Les cas : l'ancienne et la nouvelle agence anticorruption

Il faut préciser que cette étude choisit de traiter ces deux cas, le MACC et l'ACA, comme deux politiques distinctes. En effet, malgré le fait que ces deux versions du même type d'agence anticorruption soient similaires, par exemple en termes d'objectifs généraux ou de personnel, nous soutenons qu'il s'est effectué une réelle brisure en 2009 avec la nouvelle loi. L'indépendance garantie au MACC, ses pouvoirs, sa structure et son fonctionnement font d'elle une agence intrinsèquement différenciée de l'ACA, permettant l'analyse comparative de ces deux cas.

En effet, c'est justement leur relative proximité par rapport à leurs différences prononcées, qui permettent d'isoler certains autres facteurs explicatifs, qui seraient susceptibles d'influencer l'impact du contrôle politique sur le processus de mise en œuvre : par exemple la fonction de base de l'agence ou encore son interaction avec les autres sphères du gouvernement. Dans cette optique, nous serons en mesure d'observer finement l'effet du contrôle politique dans notre étude comparative.

Le choix de nos cas se justifie premièrement parce que le MACC, et précédemment l'ACA, est l'organe central dans la lutte anticorruption. À ce titre, les dynamiques que nous observerons, et l'interaction présente entre le pouvoir politique et la bureaucratie, risquent d'être les plus pertinentes et de retenir le plus de poids explicatif, tout en étant le plus visible. De plus, ces deux cas nous permettent de tester notre hypothèse. Dans un premier temps, elle permet d'observer le contrôle politique de la bureaucratie et ses conséquences sur le succès d'une politique anticorruption. Dans un second temps, il s'agit d'observer des concepts tels que

l'autonomie et l'indépendance bureaucratiques, concepts qui sont particulièrement importants dans la littérature et dans le fonctionnement des agences anticorruption. Dans ce sens, nous serons en mesure d'observer finement ces concepts au sein de ces politiques, car ils sont considérés comme préalablement importants dans ce contexte.

Notre étude de cas cherche donc à observer l'effet du contrôle politique, sur la mise en œuvre des politiques anticorruption au sein de deux cas, soit l'agence anticorruption malaisienne contemporaine et son prédécesseur : nous testerons notre hypothèse premièrement sur l'ACA, puis sur le MACC. La comparaison des deux cas nous permettra donc d'apporter des réponses à notre interrogation.

### *2.1.2 Limites de la méthode*

Quelques limites existent quant à notre design de recherche, en ce qui concerne l'étude de cas, notamment : la question de la généralisation et la jeunesse d'un des deux cas à l'étude.

En discutant des avantages et inconvénients méthodologiques des études « case oriented » et « variable oriented » en étudiant la corruption, Lancaster et Montinola (2001) s'attardent sur les faiblesses des études de cas dans ce domaine. L'étude de cas est constamment remise en question pour son souci de généralisation : il y aura toujours un scepticisme lorsqu'il s'agit de généraliser les observations du cas, et les extrapoler sur l'univers des cas. Dans notre étude, cette limite s'appliquerait à l'égard de l'extrapolation des observations au niveau du MACC et de l'ACA, sur l'ensemble des politiques anticorruption. Lancaster et Montinola soutiennent d'autant plus que les études de cas ont tendance à sélectionner des cas à part (« outliers »), limitant davantage la généralisation possible.

Il est important de noter que le choix de nos cas, l'ACA et le MACC, représentent le fer

de lance au sein de la lutte anticorruption malaisienne. Dans ce sens, il n'y a pas de meilleure plateforme pour observer nos liens de causalités théoriques, car on peut présumer que c'est à cet endroit précis qu'ils seraient le plus palpables. En effet, pour ce qui est d'étudier le contrôle politique, celui qui s'exerce entre les bureaucrates et les politiciens au sein de l'agence qui mène la lutte anticorruption, risque d'être le plus étroit et le plus important. Au-delà de ceci, comme spécifié précédemment, notre étude de cas comparée nous permet davantage de latitude dans cet aspect : la comparaison de deux cas permet d'amener le degré de confiance de la généralisation des liens de causalités observés à un niveau supérieur (Achen et Snidal 1989).

Somme toute, notre choix d'étude de cas comparée nous permet d'arriver à un certain niveau de généralisation, tout en nous accordant un certain degré de certitude quant à la fiabilité de nos résultats.

En ce qui concerne la jeunesse du MACC, il est indiscutable que cette moitié de l'étude de cas est relativement récente. Né en 2009, il est certain que dans une période de cinq ans, on peut considérer que c'est prématuré avant de pouvoir observer une relation entre le pouvoir politique et l'agence en question. En effet, on peut considérer qu'il y a un certain temps d'adaptation pour la mise en place de l'agence, pour qu'on puisse analyser une relation développée.

Ces points étant valides, nous devons soutenir d'une part que l'agence n'a pas été créée de toutes pièces, mais est bel est bien une refonte de l'ancienne agence. Ceci signifie que le pouvoir politique a déjà interagi avec une agence anticorruption, et ne navigue donc pas dans des eaux inconnues. De plus, le personnel est resté considérablement le même, surtout au niveau des hauts échelons, atténuant le temps d'adaptation qu'il pourrait y avoir dans les relations entre politiciens

et bureaucrates. Nous le soulignons ici, la majorité des agents que nous avons rencontrés avaient une expérience de plusieurs dizaines d'années cumulées entre l'ancienne agence et la nouvelle.

Somme toute l'interaction avec une agence qui est indépendante du pouvoir politique est certes nouvelle, mais c'est justement ce changement au niveau de la configuration institutionnelle et des rapports de pouvoirs qui est intéressant au niveau de nos cas, et qui pourra révéler une part importante de la relation que nous souhaitons explorer.

## **2.2 Méthode de collecte de données: l'entrevue ethnographique et le terrain de recherche**

### *2.2.1 Justification et avantages pour le design de recherche*

Pour appuyer notre étude de cas, et afin d'augmenter la profondeur de l'analyse de l'agence anticorruption, nous avons eu recours à des entrevues ethnographiques, effectuées durant l'été 2013. Afin de réellement comprendre des notions telles que l'autonomie et l'indépendance, il ne suffit pas de porter son regard sur les structures et les institutions, mais sur les individus qui subissent les contraintes et les limites de ces dernières. En effet, dans la relation de pouvoir du politique et de la bureaucratie, nous souhaitons apporter à notre étude de cas comparée, des représentations de la situation, en nous basant sur des opinions informées et participantes au processus, afin de confirmer, ajouter et aider à bâtir les arguments avancés. Comme l'avancent Crozier et Friedberg (1977, 91), l'acteur au sein d'une organisation n'est jamais totalement contraint : même si notre analyse se porte majoritairement sur les mécanismes du contrôle politique, les bureaucrates œuvrant au sein de cette relation de pouvoir détiennent donc des représentations pertinentes pour confirmer nos arguments théoriques.

L'opérationnalisation de cette méthode de collecte de donnée s'est déroulée durant un terrain de recherche l'été 2013 du 4 mai au 6 septembre. Notre design de recherche pour les

entrevues consistait à approcher et à interviewer une quinzaine d'acteurs participants à l'agence anticorruption (i.e. agents, membres des panels, parties prenants). Au sein de la hiérarchie, la majorité des participants étaient au niveau de directeurs de divisions, ou de participants aux panels qui composent les organes qui supervisent l'agence. Ainsi, nos participants étaient suffisamment bien placés afin d'avoir des opinions informées, et susceptibles de peindre une image très précise des sujets que nous avons abordés avec eux. Nous souhaitons rappeler que plusieurs d'entre eux offraient une expérience de plus d'une trentaine d'années, soit avec l'agence, soit au sein de la lutte anticorruption, nous permettant d'aborder des sujets tels que l'ancienne agence. Nous avons aussi rencontré d'autres acteurs et parties prenantes dans la lutte anticorruption en Malaisie, tels qu'un conseiller politique du premier ministre, et un membre de Transparency International Malaysia (TI-M). Nous avons rencontré treize individus pour un total de quinze entrevues<sup>8</sup>.

Nous avons discuté avec nos participants de questions qui portaient sur divers sujets. Le recrutement s'est effectué par téléphone, courriel ou à travers des connaissances. Aucune compensation n'était offerte aux participants, et ils ont pratiquement tous donné leurs accords pour être enregistrés pour aider la prise de notes. Nous nous sommes entretenus avec les participants une fois, à l'exception de deux individus qui ont accepté de nous rencontrer une seconde fois. Le lieu d'entrevue était laissé au libre choix du participant ou de la participante, qui ont le plus souvent choisi leur bureau ou leur lieu de travail. Nous avons colligé les opinions, et nous utiliserons certains extraits, afin d'appuyer notre méthode d'étude de cas. Cette collecte de donnée nous a permis entre autres d'étoffer notre compréhension du MACC et de l'ACA. De

---

<sup>8</sup>Une liste avec une description générique des participants est disponible dans la bibliographie, ainsi que notre méthode de codage des entrevues

plus, ce terrain de recherche nous a permis de découvrir de nouveaux enjeux relatifs aux sujets abordés, amenés par les participants.

Pour aborder cette tâche, nous nous sommes inspirés de l'approche d'Ellinas et Suleiman (2012), dans leurs entrevues de hauts bureaucrates dans la Commission européenne : « The semistructured interview generally facilitates the gathering of precious information because it establishes a rapport, or certain complicity, between interviewer and interviewee » (Ellinas et Suleiman 2012, 41). La démarche de nos entrevues était structurée de manière semi-dirigée, de type ouverte et conversationnelle, qui comportait trois volets. Le premier volet était les sujets clés que nous souhaitions aborder avec le participant. Le but ici était d'avoir l'opinion et la représentation de trois sujets clés, soit l'indépendance bureaucratique, l'autonomie bureaucratique et les différences entre l'ACA et le MACC. Le second volet comportait des questions ouvertes pour aller en profondeur sur ces sujets lorsqu'ils avaient fourni leurs opinions. Il s'agissait ici de préciser la vision des participants sur les sujets. Finalement, le dernier volet consistait en des questions simples et fermées, qui avaient pour but de décrire et de récolter de l'information de base, tel que le nombre d'années passées au sein de l'agence. Nous n'avons pas abordé directement les enjeux clés, mais nous avons tenté d'abord d'établir un certain rapport avec l'individu, afin de pouvoir aborder les sujets importants au sein d'une ambiance plus détendue, et afin d'éviter le plus de biais possible.

Au niveau des questionnaires, nous avons préparé deux types de grilles de questions, une pour les participants qui travaillaient et faisaient partie de l'agence (qui possédaient donc ce que nous référerons à un point de vue interne), et une autre pour les participants qui interagissaient avec l'agence, soit par leur implication dans la lutte anticorruption, ou par leur participation dans

les panels qui supervisent le MACC (ce que nous considérons comme un point de vue externe). Ces deux types de questionnaires étaient bâtis sur les mêmes enjeux, comme l'indépendance, l'autonomie et le changement de l'agence, mais s'efforçaient de pouvoir distinguer les deux types de points de vue qui pouvaient s'offrir<sup>9</sup>.

Comme nous l'avons souligné auparavant, la lutte anticorruption étant un enjeu particulièrement saillant, l'agence anticorruption est régulièrement débattue au sein de la place publique. Il s'agit d'un élément de contexte important à considérer. Le début de notre terrain de recherche était par hasard, en pleine campagne électorale (pour les élections générales de 2013). Le sujet étant au centre des préoccupations électorales, l'agence, son indépendance, et la corruption en général étaient particulièrement discutés sur la scène publique durant cette période. Nous considérons ceci comme un avantage dans la mesure où les participants avaient l'occasion de former, de rafraîchir, et de préciser leurs opinions durant la campagne. Plusieurs enjeux étaient abordés par les participants mêmes, sur lequel nous avons rebondi avec nos questions.

Afin d'être clair, il s'agissait donc, à travers ces entrevues, de récolter leurs impressions, leurs points de vue, et leurs opinions sur des enjeux clés identifiés au sein de notre étude de cas comparative, afin d'apporter un avantage empirique, et une certaine confirmation, des liens établis théoriquement dans notre analyse. Au cours de nos entrevues, quelques documents nous ont été transmis par les participants qui souhaitaient nous fournir de l'aide. Aucun document confidentiel n'a été donné, mais ils consistaient la plupart du temps des rapports, brochures, ou statistiques officielles.

En faisant écho à l'étude d'Ellinas et Suleiman (2012), la position hiérarchiquement élevée de la majorité de nos participants nous ont offert plusieurs avantages méthodologiques.

---

<sup>9</sup> Deux exemples de questionnaires sont insérés dans l'annexe



Premièrement, puisqu'une grande partie de notre objectif était de comprendre la relation entre ces individus et le pouvoir politique, leur position nous permettait d'avoir une meilleure idée de cette interaction, car ils étaient les plus susceptibles d'avoir vécu, d'avoir été en contact, ou d'avoir observé la relation avec le pouvoir politique. En effet, les bureaucrates des échelons inférieurs sont moins susceptibles d'être en contact avec ce genre de relation que leurs supérieurs.

Deuxièmement, leurs longues années de service passées au sein de l'agence, permettaient un regard unique sur les changements entre l'ACA et le MACC au fil des années. Ces bureaucrates étaient donc en mesure de fournir une opinion informée sur la direction du changement, le type de changement qui s'était effectué et sa portée au sein de l'agence. De plus, durant les entrevues, ils ont démontré leur volonté de témoigner du changement dans la relation entre leur agence et les politiciens.

Troisièmement, leur relative sécurité d'emploi, dû à leur position et leur expérience, a certainement permis d'adopter une posture plus critique, dans une certaine mesure, mitigeant la peur qu'ils pourraient avoir de représailles de supérieurs. Sans évacuer totalement la réalité de cette crainte, la position relative de nos participants leur a permis d'étayer leurs opinions dans une ambiance acceptable.

Finalement, un avantage pratique de l'approche conversationnelle et semi-dirigée que nous avons choisie était de tenter d'établir un lien de confiance et de détendre l'atmosphère (Ellinas et Suleiman 2012, 41). Ceci nous permettait d'aborder un sujet sensible comme la lutte anticorruption et l'interaction avec le pouvoir politique. La conversation nous permettait d'espérer obtenir des opinions et représentations de la réalité plus fiables, en tentant de les rassurer des craintes qui pourraient y être associées.

Il est important de noter que notre étude s'est concentrée sur le bureau central qui se situe à Putrajaya (en périphérie de Kuala Lumpur), pour deux raisons. Premièrement, les bureaux au sein des États ne sont que des annexes au quartier général, et le centre décisionnel, ainsi que le personnel hiérarchiquement positionné pour prendre ces décisions se trouvent à Putrajaya. Dans cette veine, ce sont ces personnes précises qui sont le plus souvent en interaction avec le pouvoir politique et le gouvernement fédéral, donnant un plus grand degré de confiance dans nos résultats. Deuxièmement, il y a certainement un souci de faisabilité et de praticabilité de la recherche en terme de limite de temps et de ressources à notre disposition durant la recherche sur le terrain.

Somme toute, notre design de recherche a été structuré de manière à assurer d'une part que les participants aient une opinion informée et fiable, tout en ayant la possibilité de pouvoir l'exprimer librement, en limitant le plus possible les biais divers qui pouvaient s'imposer.

### *2.2.2 Limites des entrevues ethnographiques*

Les limites des entrevues ethnographiques ont aussi été identifiées. En effet, au niveau de l'entrevue même, la seule présence du chercheur influence la manière dont répond le participant. Ces problèmes sont d'autant plus pertinents lorsqu'il s'agit d'étudier la bureaucratie, avec sa culture spécifique et son esprit de corps. À ce titre, lorsque Trezzini (2001) étudie la bureaucratie malaisienne, ainsi que les fondations de la capacité étatique en se basant sur des « official 'self-descriptions' », il souligne pertinemment cette limite : « Thus, the sources that are accessible might tend to portray a rosier picture of the Malaysian state capacity than would be justified in reality » (Trezzini 2001, 54). En effet, Ellinas et Suleiman évoquent aussi cette sélectivité de l'information : « After all, bureaucrats have well-defined occupational interests that

they are most likely to defend by revealing information selectively » (Ellinas et Suleiman 2012, 41). Il faut donc que le chercheur puisse garder une certaine distance face aux témoignages, afin d'écartier de l'information qui puisse être biaisée, exagérée, ou enjolivée.

Conscient de ces limites, nous ne devons pas sous-estimer la capacité de critique et le potentiel d'auto-réflexivité dont peuvent faire preuve les fonctionnaires (Trezzini 2001). À ce titre, nous réitérerons que la relative sécurité d'emploi des fonctionnaires au sein de la hiérarchie, et leur expérience au sein de l'agence leur a permis une marge de manœuvre critique, qu'il ne faut pas ignorer. Ellinas et Suleiman abordent une notion de confiance due à leur rang, que nous avons retrouvée sur le terrain : « They do not possess a shortage of self-confidence and so were generally willing to provide considerable information » (Ellinas et Suleiman 2012, 41).

## **2.3 Indicateurs et bases d'analyse pour le cas**

À présent nous devons éclaircir la manière dont nous allons opérationnaliser nos concepts théoriques, notamment l'autonomie et l'indépendance. À travers les positions que nous avons tenues jusqu'ici, autant sur le plan méthodologique que théorique, notre design de recherche se penche sur nos deux concepts clés du contrôle politique, et la manière dont nous aborderons la mise en œuvre.

### *2.3.1 Autonomie*

Afin d'opérationnaliser notre concept d'autonomie bureaucratique, nous devons aborder deux niveaux d'analyse, soit *de jure* (donc institutionnel) et *de facto* (donc sur le terrain). Afin de pouvoir suivre un chemin d'actions qui soit spécifiquement le sien, sans être arrêtée ou limitée par des forces extérieures, l'agence doit posséder les pouvoirs nécessaires pour agir comme bon

lui semble. Tout en gardant à l'esprit l'approche théorique avancée par Huber et Shipan (2002), l'autonomie en tant que discrétion, donc les pouvoirs octroyés aux bureaucrates, sont des indicateurs pertinents d'analyse. Dans ce sens, la question des pouvoirs dont dispose l'agence est essentielle: ses pouvoirs de base, la portée de sa juridiction, ses pouvoirs juridiques (« powers of prosecution »), ses pouvoirs d'enquêtes et d'opérations, ou encore son pouvoir de recrutement. En effet, une agence qui est considérée sans dent, ne jouit pas d'une autonomie nécessaire lui permettant d'accomplir son mandat de réduction et répression de la corruption. On retrouve ici l'aspect structurel et institutionnel pour le premier niveau de l'analyse.

En faisant écho à la notion de crédibilité avancée par Carpenter (2001, 1), la réputation d'une agence basée sur ses faits et gestes, est un ingrédient clé à son autonomie bureaucratique. La notion de crédibilité et de réputation nous permet de nous rendre compte de ses agissements de terrain, et de la façade pratique et *de facto* de son autonomie. En effet, ces notions ont été reprises par la littérature anticorruption (Meagher 2004; 2005; De Sousa 2009b). L'autonomie et la crédibilité étant intimement liées, cette notion nous permet de comprendre dans quelle mesure ses agissements de terrain sont autonomes : « an agency's *de facto* autonomy to operate in a professional and non-partisan manner increases its prestige, hence its ability to mobilize political support and cooperation for its aims. In this case, the ACA<sup>10</sup> can build long term credibility for its anti-corruption mission » (Meagher 2005, 95). Nous utilisons donc la crédibilité et la réputation d'une agence comme indicateur, nous permettant de dresser un portrait de son autonomie bureaucratique sur le terrain. Pour ce faire, nous nous fierons à des sources secondaires et externes, en partie sa représentation au sein des médias (tout en restant conscient des inconvénients liés aux médias en question), ainsi que nos entrevues récoltées durant notre

---

<sup>10</sup>Comprendre Anti-Corruption Agency au sens large, et non l'Anti-Corruption Agency malaisienne

terrain de recherche.

### *2.3.2 Indépendance*

Où se trouvent les sources d'indépendance? À ce sujet, les agences anticorruption possèdent des patterns similaires aux agences bureaucratiques ordinaires. Le début du concept de l'indépendance bureaucratique se trouve au niveau du statut octroyé à ces agences. La majorité de la littérature indique l'importance des statuts, et des mécanismes de pouvoir et d'imputabilité des dirigeants, inscrits dans les législations établissant leur création (Pope et Vogl 2000; Heilbrunn 2004; Meagher 2004). À ce titre, notre première vague d'indicateurs pour l'indépendance de l'agence anticorruption sont les suivants : 1) le statut officiel de l'agence et sa position au sein du schéma institutionnel; 2) le processus de nomination des directeurs d'agence; 3) les mécanismes d'imputabilité et de reddition de compte de ces derniers et de l'agence en général; 4) les procédures d'obtention de budget. À travers ces indicateurs, l'influence politique peut se révéler présente ou absente, selon la manière dont l'agence gère son quotidien. Les processus de nomination et de contrôle du budget sont notoires pour leur potentiel à exercer de l'influence sur quelque agence anticorruption (Pope et Vogl 2000; Meagher 2005; De Sousa 2009a). Dans le cas des agences anticorruption, la nomination de personnel sur la même longueur d'ondes que le gouvernement par exemple, peut dissuader les directeurs d'agence de poursuivre des enquêtes qui dérangent les intérêts du pouvoir en place, ou dans un cas extrême, être complice d'une sélectivité dans ses opérations. Ceci s'applique particulièrement à la tête de l'agence, et de son processus de congédiement ou les procédures de son mandat. En effet, comme le soutiennent Pope et Vogl (2000), si la direction de l'agence est sujette à congédiement par rapport à la volonté du pouvoir exécutif, ceci représente un moyen de pression également

puissant pour exercer de l'influence, directe ou indirecte.

D'autre part, le budget constitue aussi une entremise par laquelle l'influence politique peut s'exercer (Huber et Shipan 2002). En effet, le contrôle du budget permet à la classe politique de faire pression sur une agence anticorruption qui n'agirait pas selon ses intérêts, en menaçant de restreindre le budget, ou encore de ne pas accorder d'augmentation ou de budget supplémentaire par rapport aux besoins spécifiques. Les procédures d'obtention ainsi que les variations de budget peuvent nous donner une indication de l'influence politique qui pourrait s'exercer entre l'agence et le politique. Cette première vague d'indicateurs qui structureront notre cas sera entre autres appuyée par les témoignages que nous avons récoltés durant notre terrain de recherche.

Il faut évidemment avancer avec précaution, car un statut d'indépendance du pouvoir politique garanti dans les procédures et statuts, donc *de jure*, ne signifie pas forcément une indépendance *de facto*. Comme le soutient Meagher (2005) : « formal independence, like formal dependence, can be overridden by political factors ». En effet, dans son étude de la dominance de l'exécutif au sein de l'appareil institutionnel malaisien, Lim (2002) aborde la notion « *d'indulgence* », comme conséquence de la centralisation du pouvoir et le manque de mécanismes de contrepoids dans cette branche spécifique de l'État. L'indulgence représente le comportement nuisible chez le politicien où il fait usage de ses ressources, de son pouvoir et de son influence, pour ses buts personnels, avec comme conséquences adverses la corruption, ou encore l'entrave sur le fonctionnement administratif : « Indulgence by dominant-party politicians has also resulted in widespread political interference in administrative decisions and the politicization of bureaucratic decision-making » (Lim 2002, 188).

En revenant au contexte des agences anticorruption, ceci signifie que l'indépendance octroyée par la classe politique envers cette agence, peut toujours, dans un sens ou de l'autre, être malléable selon les circonstances politiques. Par exemple, l'influence politique peut toujours s'infiltrer dans une agence qui est sensée être indépendante, et une agence dite dépendante du pouvoir politique, par exemple sous le bureau du premier ministre, peut toujours trouver des moyens de passer outre ce statut pour travailler de manière quelque peu indépendante. Afin d'aborder cette dimension, considérée comme *de facto* de l'indépendance, il faut observer autre part que le côté structurel des institutions.

Afin d'aborder ceci, nous reprenons les notions de crédibilité et de réputation de l'agence, comme gage d'indépendance. Par analogie à l'autonomie, la crédibilité, la réputation et la légitimité d'une agence nous permettent de dresser un portrait *de facto* de son indépendance. Pour aborder ce concept, nous nous fierons aussi à des sources secondaires et externes, en partie sa représentation au sein des médias, ainsi que nos entrevues récoltées durant notre terrain de recherche. Ici, les points de vue des personnes en dehors de l'agence, ou des personnes qui participent aux panels qui surveillent le MACC, seront en mesure de nous fournir des points de vue informés. L'essentiel sera de fournir une représentation de la légitimité et de sa réputation concernant son indépendance face au pouvoir politique. Ceci nous fournira donc une idée des enjeux d'indépendance bureaucratique de notre agence sur le terrain.

En somme, lorsqu'il est question de l'indépendance et de l'autonomie des agences anticorruption, elles retrouvent plusieurs caractéristiques des agences bureaucratiques en général. Le contrôle politique se joue sur des questions de budget, de personnel, d'imputabilité, de performance, de crédibilité et de mécanismes de reddition de comptes. C'est à travers ces deux

concepts que nous pouvons réellement opérationnaliser et observer le contrôle politique. En effet, d'une part l'indépendance bureaucratique, donc les contraintes pour empêcher de s'immiscer et d'interférer dans les affaires de l'agence, et d'autre part l'autonomie, l'effort de ne pas renverser, contraindre et empêcher les décisions de l'agence pour la laisser adopter un chemin d'action qui est proprement le sien, permettent de voir à quel point le politique tente de contrôler les faits et gestes de l'agence. Ces deux concepts sont certes étroitement liés et peuvent souvent être confondus. Cependant ils représentent deux phénomènes distincts qui décrivent différemment, et nuancent le contrôle politique. L'enjeu du contrôle politique est d'une importance capitale pour la réussite des agences anticorruption.

### *2.3.3 Mise en œuvre*

Opérationnalisé de cette manière, nous sommes en mesure de voir les variations dans le contrôle politique au niveau de notre agence, notre variable indépendante, pour mesurer son impact sur la mise en œuvre de l'agence, notre variable dépendante. Pour mesurer le succès de la mise en œuvre de l'agence, nous prenons des indicateurs classiques utilisés dans la littérature des agences anticorruption (De Sousa 2009b soit : 1) les statistiques de traitement et de réception de plaintes; 2) Les statistiques d'enquêtes et d'arrestations (considérant le type de personnes qui ont été enquêtées i.e. membre de politique, secteur privé etc); 3) les statistiques des poursuites judiciaires (en considérant les différents types de personnes qui sont traduits devant la justice, surtout les cas de haut placés). Comme la littérature le suggère, ces agences sont devenues une réponse institutionnelle attrayante face à la corruption, indépendamment de leur efficacité ou de leur besoin (Heilbrunn 2004). Ceci dit, il s'est développé un besoin de mesurer, et comparer leurs performances, d'établir des indices de références, afin de garder un œil sur le progrès de ces



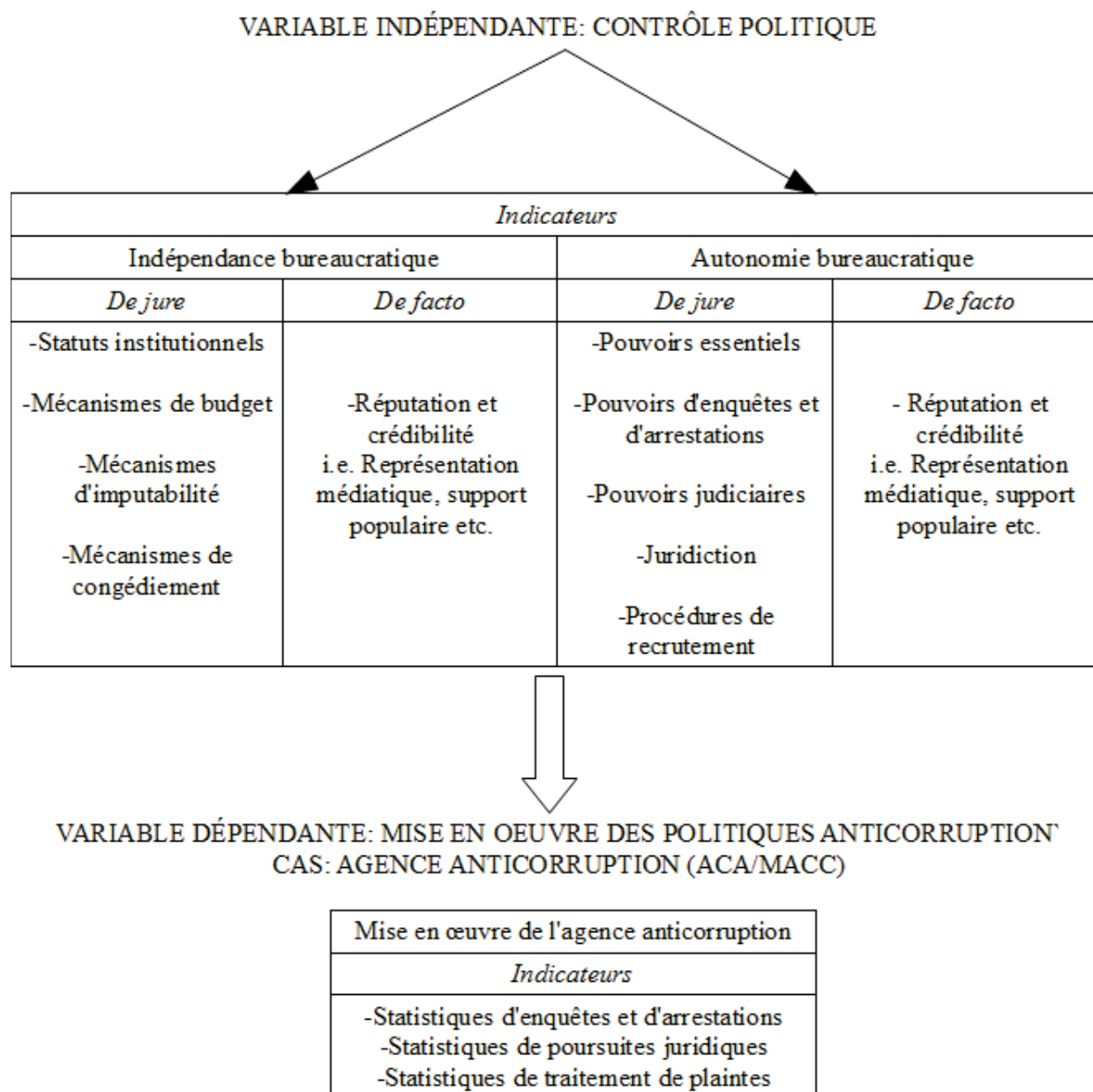
agences. Toutefois, la littérature ne s'accorde pas sur des indicateurs clairs (De Sousa 2009b). En ce sens, les limites qui s'imposent pour mesurer la mise en œuvre des agences anticorruption s'appliquent donc à notre étude.

#### **2.4 Synthèse du chapitre**

Afin de synthétiser notre approche méthodologique, notre design de recherche s'appuie sur l'étude de cas comparée pour répondre aux questionnements de départ. À travers l'examen de l'ACA puis du MACC, notre analyse se penchera sur le contrôle politique qui est en jeu au sein de ces deux instances. Pour appuyer cette méthode, nous avons eu recours à des entrevues ethnographiques effectuées durant un séjour de recherche, où nous avons opérationnalisé les concepts étayés précédemment. Finalement, nous procéderons donc à une triangulation de nos sources et des méthodes employées, grâce à l'examen de sources primaires et secondaires, l'apport substantiel des documents amassés durant notre terrain, de nos entrevues, et l'examen comparatif de notre étude de cas.

Pour synthétiser le cadre d'analyse de notre variable, nous proposons un schéma pour résumer notre approche :

*Figure 1 : Variable - Contrôle politique*



## CHAPITRE 3: LE CONTRÔLE POLITIQUE ET L'ANTI-CORRUPTION AGENCY 1967-2009

### 3.1 Introduction

L'Anti-Corruption Agency représente le premier corps centralisé que l'on peut qualifier d'agence uniquement dédiée à la lutte anticorruption malaisienne. Maintes expériences institutionnelles ont été tentées avant de trouver cette disposition qui reste *in principe* la même jusqu'aujourd'hui, malgré la refonte récente donnant lieu au MACC.

Afin de pouvoir comprendre dans quelle mesure le contrôle politique sur l'agence anticorruption contemporaine (le MACC) entrave sa mise en œuvre, un retour en arrière sur son prédécesseur (l'ACA) s'impose pour établir la base de la comparaison. Afin de comprendre la portée du changement entre les deux agences, il faut être en mesure de contraster les cas pour distinguer les différents contrôles politiques exercés et de comprendre par la suite les différentes conséquences sur le fonctionnement bureaucratique.

Le présent chapitre se penche sur l'Anti-Corruption Agency et est divisé en deux temps. Dans un premier temps nous dresserons un portrait historique de l'ACA, comportant les réformes jusqu'à sa disposition finale, soit l'acte de 1997. Ceci inclura un bilan de ses agissements, de ses réussites et de ses résultats. Dans un second temps nous mettrons en œuvre notre hypothèse de contrôle politique, exprimé par l'indépendance et l'autonomie, pour voir en quoi ces enjeux ont structuré les relations de pouvoir entre l'agence et les acteurs politiques. Nous examinerons autant le plan formel que le plan informel, en y apportant les témoignages récoltés durant le terrain de recherche.

En guise de mise en contexte, avant que l'ACA soit mise en œuvre, les efforts pour

combattre la corruption étaient divisés entre trois entités différentes, dans trois départements différents : une unité spécialisée sous la direction du premier ministre s'occupait des efforts de prévention, notamment à travers des interventions publiques. Une autre, s'occupait de l'enquête des cas de corruption à travers une division du département de la police, le « Special Crimes Unit », et finalement la dernière unité s'occupait de la poursuite judiciaire, qui s'effectuait sous la « Prosecution Division » du ministère de la Justice (MACC 2012). Avant la naissance de l'ACA, les différentes tâches de la lutte anticorruption étaient effectuées par des unités différentes, dans des divers départements. Face à l'inefficacité que cette dispersion engendrait, le gouvernement centralise les efforts anticorruption dans une agence, l'ACA, qui voit le jour avec l'Anti-Corruption Act 1967, qui s'inscrit comme la continuité et dispositif du Prevention of Corruption Act (POCA) de 1961, pour s'assurer de la mise en œuvre de la loi (Yusoff *et al.* 2013).

### **3.2 Retour historique : les visages de l'ACA de 1967 à 2009**

#### *3.2.1 De 1967 à 1997 : une institution en mutation*

L'Anti-Corruption Agency voit le jour en 1967 puis connaît une multitude de refontes et de réformes institutionnelles, avant de prendre sa forme finale en 1997. Chargé de l'immense mandat de lutter contre la corruption sur l'ensemble du territoire, il n'est pas surprenant que le parti au pouvoir et les différents premiers ministres aient tenté de modifier les structures existantes pour optimiser les ressources et tenter de pouvoir afficher de meilleurs résultats au fil des années. Entre ces différentes formes, l'ACA a connu des variations sur tous les plans : ses pouvoirs, son indépendance, sa structure, son autonomie, et même son nom.

Avec sa création en 1967, cette agence centralise pour la première fois les tâches

d'enquête et de poursuite judiciaire, ainsi que les activités de prévention et d'éducation. Cependant, déjà à ce stade, des préoccupations font surface quant à ses capacités face au mandat imposant qui lui était confié, autant sur le plan de ses pouvoirs que ses ressources humaines (Yusoff *et al* 2013). Par exemple au niveau de son personnel : « (...) staffing was very limited and they were mainly policemen, custom officers or civil servants under the Public Service Department who had been seconded to the ACA. » De plus, « These officers were without proper training in corruption identification and investigation. » (Id. p32). Ceci signifiait entre autres qu'ils étaient sujets à des transferts au sein des autres départements gouvernementaux.

En 1973, l'ACA connaît sa première refonte et se voit renommer le National Bureau of Investigation (NBI) par acte parlementaire. Cette première réorganisation cherche à donner plus de pouvoir à l'agence anticorruption. Placée sous l'égide du Ministre de l'Intérieur, l'agence se voit octroyée davantage de pouvoirs notamment au niveau des enquêtes et des arrestations, de la capacité de recruter son personnel, et d'enquêter sur des cas d'intérêt public au niveau national. De plus, le nouvel organe est non seulement mandaté de mettre en œuvre l'Acte de Prévention contre la corruption de 1961 (« Prevention of Corruption Act »), mais aussi l'Acte des Douanes (« Customs Act ») de 1967, le Code Pénal, l'Acte de Police (« Police Act ») de 1967, et l'Ordre d'Urgence (« Emergency Ordinance ») (Yusoff *et al.* 2013, 33). Toutefois, le mandat et les pouvoirs de ce nouvel organe étant élargis, le gouvernement s'est rapidement rendu compte que l'agence était divisée sur trop de fronts en même temps.

À ce moment, lorsque Mahatir Mohamad arrive au pouvoir à titre de premier ministre, il abolit le NBI et réinstaure l'ACA en 1982, et la mandate de se concentrer exclusivement sur la corruption. Comme le relate un des bureaucrates interviewés : « Because he said : 'For you to be

effective you have to focus' » (I001-P14, 8 : Kuala Lumpur 2013). Suivant la renaissance de l'ACA, une fois de plus pour aiguïser les efforts anticorruption, l'agence connaît en 1997 sa dernière forme. Toujours sous Mahatir, le gouvernement passe cette année l'Anti-Corruption Act de 1997. À travers cet acte, l'ACA voit une fois de plus ses pouvoirs s'étendre. L'acte de 1997 remplace celui de 1961 et étend la juridiction de l'ACA autant sur le secteur public que le secteur privé. Dans l'espoir de pouvoir s'attaquer aux cas de grande corruption, de nouveaux pouvoirs d'enquêtes sont octroyés, notamment en ce qui concerne la saisie de documents, la surveillance des finances, la possibilité de geler les comptes, et finalement, le pouvoir de faire des recommandations et des propositions lorsqu'il s'agit de réformes administratives et légales (Yusoff *et al.* 2013, 34). Finalement, l'agence est placée directement sous l'égide du premier ministre (Abdullah 2008). Plus d'accent est aussi mis sur le support de la société civile envers l'agence, et la prévention de la corruption en général. L'agence restera résolument la même jusqu'en 2009, où elle se verra remplacée par le MACC.

### *3.2.2 Des résultats mitigés*

Il est clair que les considérations de refontes et de réformes constantes sur l'agence ne sont pas dissociables de son bilan et des résultats de l'agence au fil des ans. En effet, l'ajout sans répit de provisions, modifications et dispositifs est en partie une réponse de la part du gouvernement aux résultats mitigés qui ont été affichés.

En prenant le bilan d'une manière globale et en se fiant à l'index de Transparency International, on pourrait dire que l'agence affiche des résultats acceptables compte tenu du score de certains pays voisins. En effet, pour la période qui s'étend de 2001 à 2008, le score de la Malaisie gravite constamment entre 5-5.2, alors que la Thaïlande se trouve autour de 3-3.6 et

l'Indonésie progresse autour de 1.9-2.6 (Transparency International, 2014)<sup>11</sup>. De plus, au niveau institutionnel, Quah (2008) soutient que la législation sous laquelle elle opérait, était suffisamment étoffée afin de poursuivre des résultats satisfaisants.

Cependant lorsqu'on ausculte le bilan de l'agence à travers les années, plusieurs limites deviennent évidentes. Au niveau de sa mise en œuvre de base, voici les statistiques de 2000 à 2005 présentés par Siddiquee (2010), lorsque l'agence fonctionnait sous la dernière version de la loi :

*Figure 2 : Les statistiques de mise en œuvre de l'ACA*

*Statistics on ACA activities, 2000-2005*

Year	No. of cases reported	No. of cases investigated*	No. of arrests made	No. of cases charged
2000	10 736	699	431	160
2001	9 039	663	318	115
2002	8 298	1 063	290	200
2003	9 721	1 058	339	175
2004	11 413	982	497	178
2005	NA	1 441	485	205
Total	49 207	5 906	2306	1 033
(Average)	(9 841)	(985)	(393)	(172)

\* Ceci inclue seulement les enquêtes qui ont dépassées le stade d'enquête préliminaire, pour atteindre le stade d'enquête complète.

En termes de statistiques, on observe sur ces cinq années que la mise en œuvre de l'agence n'était pas optimale. En moyenne sur ces cinq années, en enquêtant sur environ 10% des plaintes, l'agence affiche un taux d'arrestation juste en dessous de 40%. De plus, sur ces arrestations, l'agence arrive à un taux de condamnation d'environ 44%.

<sup>11</sup>L'échelle développée par Transparency International se base sur des statistiques de sondages, qui s'étend de 0 à 10, où 0 est considéré comme extrêmement corrompu, et 10 est représentée très transparent.

Toutefois, la plus grande critique qui y est adressée est sa sélectivité. En effet, plusieurs auteurs ont souligné le caractère inégal et inéquitable des opérations policières et des poursuites judiciaires, tantôt laxistes, tantôt autoritaires (Rodan 2004; Siddiquee 2010). Caricaturalement, si la personne sous examen était proche du pouvoir, par exemple un proche du parti ou plus encore un membre de l'UMNO, les chances de pouvoir échapper aux opérations policières, ou de bénéficier d'une poursuite judiciaire favorable ou laxiste, sont plus grandes que si la personne sous examen est un individu faisant partie de l'opposition.

La sélectivité reprochée à cette époque n'est pas seulement une question d'allégeance politique, mais aussi de pouvoir. En effet, un autre reproche est que l'agence ne poursuivait que les cas de petite corruption, au lieu de s'attaquer aux cas de grande corruption. Essentiellement, l'agence est critiquée de ne pas oser, d'être réfractaire, ou encore d'éviter les enquêtes sur les personnes considérées comme puissantes, et de se contenter seulement sur la corruption de tous les jours afin d'afficher un minimum de résultats (Abdullah 2008; Siddiquee 2010; Trezzini 2001; Milne 1987; Nichols 2012). De plus, le peu de cas de grande corruption qui étaient réussis par l'agence, étaient critiqués pour une instrumentalisation de la part de l'exécutif pour contrôler les opposants politiques. En effet comme l'a critiqué Lim Kit Siang en session parlementaire, ancien chef de l'opposition et ancien chef du Democratic Action Party (DAP) : « The history of the ACA and NBI in the last 15 years is a history of the prosecution of the *ikan bilis*<sup>12</sup> and the immunity of the *ikan yu*<sup>13</sup>, except for a handful because of political motivations to rid challengers to the top UMNO leadership » (Kit Siang, 1982).

Des exemples de cette sélectivité sont présents dans la littérature, et ne se sont pas dirigés

---

<sup>12</sup>Petits poissons en Bahasa Melayu. Traduction libre

<sup>13</sup>Gros poissons en Bahasa Melayu. Traduction libre



seulement vers les officiers ou avocats de l'ACA. En effet, la direction de l'agence a elle-même été la cible de ce type de critique. Un exemple de ceci concerne l'ancien directeur de l'ACA, qui a avoué avoir pris des instructions du premier ministre Mahatir en personne (Rodan 2004). Nous reviendrons sur ce cas par la suite, mais il suffit de noter à ce point, que la sélectivité dans les opérations policières et judiciaires a été évidente pour ne pas dire flagrante.

Pour expliquer ce bilan de l'ACA, malgré les différentes modifications qu'elle a connues, nous avançons qu'il importe de considérer le rôle de la variable du contrôle politique.

### **3.3 Un contrôle politique étreignant sur l'ACA**

Le contrôle politique de l'agence anticorruption est un sujet volatile, dans une myriade de sujets sensibles pour le gouvernement malaisien. En effet, si l'on prend spécifiquement l'époque du premier ministre Mahatir, une période étendue entre 1983 et 2003, l'influence de l'exécutif au sein du système politique et institutionnel était à son zénith. Le contrôle politique prend donc une importance de premier plan, surtout lorsqu'il s'agit d'observer une agence qui a un rôle introspectif comme celui de l'anticorruption.

Comme l'avance notre hypothèse, nous cherchons à comprendre les liens directs et indirects, qui caractérisent le contrôle politique exercé sur l'agence anticorruption. Le cœur de l'argument de cette section sera de montrer que le contrôle politique, était excessivement contraignant sur l'ACA, autant sur le plan formel que le plan informel, ce qui a empêché que l'agence puisse correctement poursuivre son mandat et remplir ses objectifs. Ici, notre analyse examine dans un premier temps l'aspect formel et structurel de l'institution, pour ensuite décortiquer les liens informels qui existaient autour de l'agence.

### *3.3.1 Une formule institutionnelle de subordination*

Pour se donner une idée du contexte dans lequel l'agence a connu ses débuts, il faut remonter à ses premiers mois de fonctionnement. Dès les premiers efforts de l'agence, la sphère politique a rapidement bridé l'agence en usant de son contrôle politique pour dicter le ton. En effet, le premier directeur de l'agence, Harun Hashim (10 août 1967 - 25 mars 1971), avait dans sa première année de fonctionnement réussi à embrigader la confiance populaire en faisant des conférences de presse régulières, pour annoncer les progrès et les agissements de l'agence (Marican 1979). Dans ces conférences, il exposait certains détails des cas et des enquêtes, notamment en terme de montants d'argent ou de biens saisis, ou encore le nombre de personnes arrêtées et traduites face à la justice, allant même jusqu'à exposer certains manques d'intégrité au niveau gouvernemental concernant une malversation de fonds de plusieurs milliers de dollars pour des formations éducatives inexistantes (Id.). Cependant, comme le note Marican (1979, 604) : "Harun's disclosures, however, began to cause concern in government circles. Possibly fearing that they would affect the government's image, the Prime Minister decreed that future press statements could be made only with the approval of the Ministry". Cet incident démontre limpiquement le contrôle politique à l'œuvre dès la création de l'agence : elle n'était plus en mesure de pouvoir informer le public général sans l'aval de la sphère politique, démontrant l'absence de son indépendance, et surtout comment elle s'est heurtée au mur de la plus haute sphère politique du pays l'empêchant de poursuivre ses agissements selon sa volonté, symptomatique de son manque d'autonomie.

Considérant qu'à cette époque l'agence était relativement petite, surtout en termes de budget, personnel et pouvoirs, il n'a pas fallu beaucoup pour attiser la crainte de la sphère

politique. Cette dernière ressentant le besoin de garder l'agence sous son joug, a rapidement agi par décret, donc sans débat ou de questions sur la décision, pour imposer le contrôle politique sur la relation entre bureaucrate et politicien. Un autre aspect notable est l'intervention du Premier Ministre même, pour protéger son image. En effet, cette intervention renforce, autant sur le plan des perceptions populaires que sur celui des institutions formelles, que l'agence est sous le contrôle direct de l'exécutif. La subordination claire qui est démontrée face à la branche de l'exécutif à travers cet épisode de contrôle politique, a nourri la crainte que l'agence ne soit pas capable de faire son travail adéquatement, ou plus encore, que son travail soit biaisé par la ligne de parti gouvernementale.

En observant le côté formel des institutions, l'évolution de l'ACA est certainement caractéristique d'une augmentation et d'une expansion des pouvoirs de l'agence, mais elle reste clairement sous le joug de la sphère politique. En effet, cette réalité commence par le fait que l'agence anticorruption de l'époque n'était pas indépendante au niveau formel. Aucun des actes au fil des années n'a permis à l'agence de jouir d'une indépendance bureaucratique. À titre d'exemple, dans la dernière version de 1997, le mot « independence/independent » n'apparaît à aucun moment dans la législation (ACA act, 1997).

De plus, en regardant le processus de nomination, de mandat et de congédiement du directeur de l'agence, ce dernier reste confortablement sous l'influence du gouvernement : le premier ministre donne son avis au roi pour la nomination du directeur, qui de plus, accomplit son mandat au plaisir du roi sous avis du premier ministre (ACA act, 1997). D'une part le premier ministre ne risque pas de nommer un chef d'agence susceptible d'être nuisible directement à ses intérêts, et d'autre part, cette relation directe et la possibilité de congédiement

rend difficile pour le directeur de l'agence d'être indépendant de l'influence indirecte ou directe du premier ministre. En effet, sa marge de manœuvre est restreinte au risque de déplaire d'une part à l'épicentre du pouvoir dans le système politique malaisien, et d'autre part à la personne qui l'a nommée à la direction de l'agence.

Institutionnellement, l'ACA est placée directement sous le bureau du premier ministre (Abdullah 2008, 17-18). Ceci signifie entre autres que le bureau du premier ministre (qui institutionnellement, se comporte comme un ministère) est la source de son financement. Elle est donc redevable à l'instance de l'exécutif, et rapporte ses activités directement au premier ministre, ou au ministre pertinent dont le premier ministre a délégué la supervision de l'agence. Comme l'explique un participant : « Because previously, when we were under the Prime Minister's department, he has a minister to oversee our activities. Let's say a minister without a portfolio (...) » (I001-P13, 9 : Kuala Lumpur 2013)

En effet, le fait que l'agence soit redevable envers le bureau du premier ministre et non une autre instance (i.e. parlement, comités citoyens/experts), rend difficile d'accorder l'indépendance requise pour correctement effectuer le travail de la lutte anticorruption. Cette disposition institutionnelle et ce système de redevabilité a été identifié comme problématique à maintes reprises. Alors que dans certains cas, l'appui du premier ministre peut paraître comme un moteur dans la lutte contre la corruption, lui donnant les pouvoirs, la légitimité, et le poids institutionnel lui permettant de poursuivre la lutte anticorruption sérieusement (on pense notamment à Singapour sous l'égide de Lee Kwan Yew), le cas Malaisien a plus souvent été synonyme d'interférence, ou encore d'instrumentalisation politique (Sani 2008; Trezzini 2001; Siddiquee 2002; 2010; Rodan 2004; Lim 2007; Case 2008). Deuxièmement, le système de

reddition de comptes en place signifie que l'agence était redevable uniquement à l'exécutif, ce qui laisse à désirer au niveau des mécanismes de contrepoids pour équilibrer les relations de pouvoirs dans la lutte anticorruption. En effet, le manque de redevabilité de l'agence a clairement été exprimé par les parties prenantes de la lutte anticorruption au fil des années, comme le relate un de nos participants en discutant du passé de l'ACA en rigolant : « (...) *before this, nobody sort of, you know, looking after us you know, we can do, if we want to do like a gestapo you know hahaha because you know, nobody can question us* » (I001-P2, 5 : Kuala Lumpur 2013).

L'analogie à la Gestapo pour exprimer le manque de redevabilité ou de mécanismes de contrepoids, afin d'instrumentaliser l'agence est tout à fait perçante. Comme le relate simplement un autre participant : « *Previously we are not accountable to anybody* ». (I001-P13, 8 : Putrajaya 2013).

Au niveau juridique, l'ACA ressent encore l'influence du premier ministre quoiqu'indirectement. En effet, l'acte de 1997 stipule que l'agence n'est pas en mesure de déclencher un procès, sans l'aval du procureur général, qui rappelons-le, est nommé par le premier ministre (ACA act, 1997). La relation de proximité qui existe entre le procureur général et le bureau du premier ministre de par le mécanisme de nomination est très étroite. En effet, en décortiquant cette disposition, l'influence du premier ministre qui se joue à travers le proxy de procureur général, rends compliquée la marge de manœuvre judiciaire de l'ACA, pour poursuivre les individus à sa guise. Ceci pose problème autant en terme d'indépendance, à savoir la présence d'influence politique, mais aussi l'autonomie de l'agence, à savoir la possibilité de pouvoir enclencher le processus juridique à sa propre volonté.

Pour insister sur ce point, le manque d'autonomie pour l'agence, traduit part un manque

de capacité et de marge de manœuvre, pesait sur son fonctionnement. La réforme de Mahatir en 1997 avait comme but de donner davantage de pouvoirs, et d'augmenter les sanctions, pour que l'ACA puisse poursuivre les cas de haute corruption (Yusoff et al. 2013). Cependant il est devenu limpide que ce n'était pas suffisant, et les pouvoirs sont restés en deçà de ce qui était requis pour réussir à poursuivre ces cas spécifiques (Trezzini 2001; Siddiquee 2002; 2010). Le fait qu'une des critiques dirigées envers l'agence soit sa poursuite des « petits poissons », ne révèle pas seulement le manque d'indépendance politique, mais pointe aussi vers le fait que l'agence n'était pas en mesure de poursuivre les cas, mener à terme ses enquêtes, et engager le processus judiciaire. L'exemple le plus significatif de ce manque de pouvoirs est certainement l'impossibilité pour l'agence de déclencher un procès judiciaire sans le consentement du procureur général : « A prosecution for an offence under this Act shall not be instituted except by or with the consent of the Public Prosecutor »- Article 50 Part VII (ACA act 1997, 50 ).

En somme, en regardant simplement la formule institutionnelle adoptée pour l'ACA, son fonctionnement a été étouffé par le contrôle politique. Le bilan évoqué précédemment trouve partiellement son explication. Toutefois, une autre dimension du contrôle politique reste à explorer, afin de donner tout le poids explicatif à notre variable.

### *3.3.2 Crédibilité, réputation et liens informels*

En observant le bilan de terrain de l'ACA, l'ombre du gouvernement, et particulièrement de l'exécutif, pèse lourd sur la légitimité et crédibilité.

Tel qu'expliqué dans le chapitre théorique, l'absence d'indépendance pour une agence avec un rôle aussi délicat produit des craintes d'instrumentalisation de l'agence. En effet, le pouvoir introspectif de l'agence peut être mis à l'œuvre sélectivement pour calmer une

opposition politique trop dérangeante. La crédibilité, la réputation et la légitimité de l'agence se trouvent directement minées par ces occurrences.

Au-delà des liens formels à travers lesquels l'exécutif peut intervenir, l'histoire de l'ACA a été ponctuée de cas où l'ingérence politique s'est manifestée de manière indirecte. En effet, même si l'agence était placée sous le bureau du premier ministre, la lutte anticorruption menée par cet organe n'est pas sensée prendre de couleur politique. Même si l'indépendance formelle par rapport au pouvoir politique n'était pas une provision, la lutte en soi ne devait pas *in principe* être sélective afin de rester légitime et crédible. L'agence avait l'obligation de poursuivre les cas de corruption, peu importe leur source ou couleur politique. Cependant, la sphère politique n'a pas réussi à s'abstenir d'intervenir dans les affaires de l'agence. Un des exemples les plus probants tourne autour de l'épisode politique d'Anwar : Shafie Yahaya. Explorons ce cas.

Durant les années 80-90, le cœur du pouvoir économique et politique en Malaisie gravitait autour de trois individus, qui à travers des protégés et des proxy, avaient fermement la main sur la majorité de la politique économique, et de l'activité économique en général : Mahatir Mohamad, le premier ministre, Tun Daim le ministre des Finances et trésorier de l'UMNO, et Anwar Ibrahim vice-premier ministre et aussi ministre des Finances au début des années 1990 (Gomez et Jomo 1997; Gomez 2002; Searle 1999). Ces trois personnages, à travers des liens insidieusement étroits entre le gouvernement, le parti de l'UMNO, et l'élite économique, s'étaient constitué un réseau leur permettant d'exercer un pouvoir politique et économique inégalé. Toutefois, des discordes, tensions, et luttes de pouvoirs sont devenues évidentes vers la fin des années 90, dont l'épisode le plus important et le plus médiatisé est la lutte entre Mahatir et Anwar. À la surface, cette lutte représentait une discorde idéologique sur les politiques de

privatisation et de libéralisation de l'époque, dans le tumulte de la crise financière de 1997. À l'arrière-scène, cet épisode cachait une lutte de pouvoir factionnaliste qui englobait, parti, gouvernement, rentes et économie. Pour récapituler brièvement, cette lutte s'est soldée en 1997 avec le congédiement du vice-premier ministre, et son emprisonnement pour corruption et sodomie (les relations sexuelles considérées comme « anormales » étant un crime en Malaisie), des accusations qui avaient largement l'apparence d'être « commodes » dans un procès boiteux, considérant le jeu de pouvoir qui s'exerçait en coulisse (Gomez 2004, 2; Beaulieu 2008, 212) .

Alors, où situer notre agence dans un des épisodes les plus importants de l'histoire de la Malaisie des années 90? L'ancien vice-premier ministre étant accusé de corruption, l'agence anticorruption a été catapultée au sein du bras de fer des titans, et des multiples procès qui en ont découlé.

L'élément que nous souhaitons mettre ici en évidence de cette saga politique est la proximité informelle entre le bureau du premier ministre et l'ACA. Dans le second procès, l'ancien directeur de l'ACA, Shafie Yahaya, a avoué sous serment avoir arrêté une série d'enquêtes sous la directive directe du premier ministre Mahatir, qui étaient instiguées par une plainte d'Anwar Ibrahim (Rodan 2004; Elegant et Jayasankaran 2000) :

One of the most startling piece of testimony came on June 12, in the waning days of the second trial, when a former head of government's Anti-Corruption Agency Shafie Yahaya took the stand. Shafie testified that Prime Minister Mahatir Mohamad personally ordered him to halt an investigation of Ali Abdul Hassan Sulaiman, then chief of the powerful Economic Planing Unit, which supervise privatization projects. (...) Shafie said the ACA had raided Ali's office and discovered a large amount of cash that could not be accounted for. Afterwards, Shafie testified, Mahatir said : « How dare you raid my senior officer's office? and ordered Shafie to stop his investigation immediately, accusing him of fabricating the case against Ali. (Elegant et Jayasankaran 2000, 1)

L'influence du politique, par voie informelle, ne pourrait être plus claire ou incisive. Ce



cas nous permet de tirer plusieurs conclusions. Premièrement, l'intervention du premier ministre au sein des opérations anticorruption est une réalité concrète, qui dépasse l'influence qu'il exerce déjà à travers les liens formels. En effet, lorsque l'enjeu est relié aux intérêts directs du premier ministre, ici l'Economic Planning Unit responsable des privatisations- sujet très contentieux au cœur de la politique économique de cette période-, la sphère politique n'hésite pas de museler immédiatement l'agence avant qu'elle ne fasse trop de remue-ménage.

Deuxièmement, le commentaire du premier ministre lorsque ce dernier interpelle le chef de l'ACA, l'invectivant de rendre des comptes au fait que ce dernier ait l'audace d'effectuer une opération sur l'un de ses subordonnés, démontre clairement la ligne qui est tracée dans le sable. Selon ce commentaire, ceux et celles qui font partie de l'entourage du premier ministre sont intouchables, au point où l'idée même d'enquêter ou d'effectuer des opérations sur eux paraît outrageuse. Ceci démontre la sélectivité avec laquelle la sphère politique s'attend à ce que l'agence opère. Autrement dit, la politisation que la lutte anticorruption a subi durant les années de l'ACA a clairement miné sa légitimité et son prestige. Suite à un épisode de cette nature, il est fort probable que le chef de l'ACA fasse attention à ne plus dépasser les limites. À la lumière de ceci, il semble que l'agence, qui doit tout de même afficher des résultats de combat contre la corruption, ait tendance à viser les personnages faisant partie de l'opposition, ou encore soit timide à l'idée de s'attaquer aux cas de grande corruption.

Une autre occurrence qui mérite d'être soulevée et qui a miné la crédibilité et la réputation de l'agence au fil des années concerne un incident embarrassant non seulement pour le directeur de l'agence, mais pour plusieurs haut placés de différentes branches gouvernementales. Dans les dernières années de l'agence, plusieurs allégations de corruption ont été formulées à

l'endroit d'individus clés dans l'appareil institutionnel de l'État, à savoir le sous-ministre de la Sécurité Intérieur, le directeur général de l'ACA, les Ministres en Chef de Sarawak et Sabah, l'Inspecteur Général de la Police, plusieurs juges, et le Chef du Département d'Investigation Commerciale (Siddiquee 2010). La réponse du gouvernement a été de permettre aux parties concernées de s'auto-enquêter. Donc, la Police a enquêté sur le chef de l'ACA et l'ACA s'est occupée d'enquêter sur le sous-ministre de la Sécurité Intérieur et le chef de Police (Id.). Cet épisode s'est soldé avec la décision du Procureur Général, d'arrêter les procédures et de déclarer que les trois parties étaient blanchies des accusations portées à leur endroit (Id.). Emmêlée dans ce fiasco, l'ACA et son directeur ont certainement miné la crédibilité de leur mandat et l'intégrité de leur institution.

Cependant, l'histoire ne se termine pas aux grands échelons de l'agence. En effet, les agents que l'on peut considérer comme « mid-level bureaucrats », n'étaient pas à l'abri de l'empiétement de la sphère politique. Durant les entrevues du séjour de recherche, lorsque la discussion était engagée avec les participants sur le sujet de l'ACA, les agents qui travaillaient pour l'agence à l'époque reconnaissent la situation. Un agent, à l'époque le directeur d'une des branches de l'ACA au niveau d'un État fédéré a relaté son expérience, en parlant de l'influence de certains ministres du cabinet, de l'exécutif, ou de l'entourage du premier ministre :

« (...) One of them was Mr. X, (...). He oversees our activities. Personally when I was a director of a state, he did sort of interfere. He calls me directly, and asks me about this case and that case. And then he says : `Ah Jhonny, because the complaint is from my constituency, I have to look into this complaint`. So he used to. Or not even him, the lady minister (...) also calls me. That kind of direct contact. Its not to close the case, they want to know more. But we cannot reveal because it's a government secret »<sup>14</sup> (I001-P13, 9 : Putrajaya 2013)

Ce passage est révélateur encore une fois des liens qui pouvaient exister, et cette fois-ci

---

14 Des pseudonymes sont utilisés, et des passages coupés pour conserver l'anonymat de notre interlocuteur ainsi que des personnes citées.

au niveau intermédiaire de l'organisation de l'ACA. Ici, le participant souligne le contact direct qu'il avait avec la sphère politique, qui elle, semble s'immiscer lorsqu'un cas est d'intérêt.

Jusqu'où cette relation peut-elle être poussée? Le cas de Shafie Yahaya expliqué précédemment nous indique clairement qu'aucun échelon n'était à l'abri de l'influence politique. En prenant en compte le manque de mécanismes de contrepoids évoqué précédemment, les opportunités pour l'influence informelle de s'exercer sont multipliées. Étant seulement scruté par l'exécutif, le risque que ces liens viennent à la lumière du jour est minimisé.

Au niveau de la crédibilité et de la réputation de l'agence, ces épisodes nous permettent d'établir que l'ACA ne jouissait pas d'une indépendance ou d'une autonomie *de facto* suffisamment grande afin de poursuivre efficacement son mandat. Dans son étude sur les perceptions de la corruption et de l'ACA en Malaisie, Nichols constate que la crédibilité et la réputation de l'agence faisaient grandement défaut au niveau des citoyens. En comparant les perceptions de l'agence anticorruption à Singapour et en Malaisie, l'auteur trouve que les Singapouriens ont plus confiance en leur agence, qui elle est tout aussi subordonnée au pouvoir de l'exécutif, tandis que les malaisiens sont réfractaires, critiques, et même craintifs. En effet, dans ses entrevues, il souligne que : « To cooperate with the agency was perceived by some discussants as complicity with the selective prosecution aimed at consolidating political power rather than impartially combatting corruption » (Nichols 2012, 192). La crédibilité et la réputation de l'agence, selon cette étude faite auprès de gens d'affaires, d'officiels gouvernementaux et de membres d'organisations de la société civile, battaient de l'aile. Cette réalité générait même une crainte à la coopération avec cet organe désormais fermement sous le joug du politique.

Les participants à nos entrevues qui travaillaient pour l'ACA à l'époque, évoquent cette

difficulté avec laquelle ils devaient composer. Comme le raconte un participant :

« They dont sort of, I can say, they don't really have confidence in our agency, because maybe previously you know, uh, we are said to be under the PM department whereby we are not independant. Our actions will be monitored, or we have to answer (to), or we have to get instruction(s) from (the) PM office. They assume you know » (I001-P2, 3 : Kuala Lumpur 2013)

Moins de coopération dû au manque de confiance de la population résulte en moins de plaintes, moins de preuves et moins de témoins. La division de la « prévention » de l'agence a comme un de ses objectifs d'embrigader le support de la population. Cependant, lorsque les cas d'interférence politique se multiplient, et que les opérations policières et les poursuites judiciaires s'avèrent sélectives sur des critères politiques, la confiance et la réputation en souffrent. Ceci nous permet d'établir que sur le terrain, l'indépendance et l'autonomie bureaucratiques de l'agence étaient insuffisantes.

### 3.4 Synthèse

Afin de résumer cette première étude de cas, il est limpide qu'à nos deux niveaux d'analyse, autant sur le plan des institutions que des agissements de terrain, le contrôle politique de l'ACA était exercé d'une manière excessive, jusqu'au point où sa mise en œuvre en tant qu'agence anticorruption était compromise. Premièrement, au niveau des structures formelles, de la loi, et des dispositifs, l'ACA était fermement sous le joug du gouvernement, et plus particulièrement sous l'ombre du bureau du premier ministre. Les dispositifs de nomination, de congédiement, de financement, de pouvoirs et juridictions, avaient institutionnalisé une relation de contrôle politique très stricte. Deuxièmement, au niveau du terrain, la crédibilité et la réputation de cette agence a maintes fois fait défaut, ce qui a dans un premier temps nuit à son pouvoir face à la poursuite de cas de haut placés, et dans un second temps, a miné son appui au

sein de la population, élément clé de la lutte anticorruption. Ces limites sont symptomatiques d'un manque d'autonomie et d'indépendance bureaucratiques.

Les résultats constatés de l'ACA reflètent parfaitement le processus de contrôle politique : le fonctionnement de l'agence est teinté par une sélectivité et une incapacité à s'attaquer aux cas plus imposants, relevant d'une faible indépendance et d'une autonomie insuffisante. À ce stade, notre première hypothèse montre clairement que le contrôle politique était en effet excessif sur l'ACA, expliquant un bilan mitigé et très contesté.

Ce sont ces défauts et lacunes qui ont notamment enflammé les parties prenantes de la lutte anticorruption, les ONG, l'opposition, la société civile, et qui les ont amenés à demander une réforme de l'agence. Elles ont notamment souligné la nécessité que l'agence anticorruption soit indépendante du pouvoir politique, qui lui était clairement intervenu dans les opérations au cours des années.

## CHAPITRE 4 : LE CONTRÔLE POLITIQUE ET LE MACC 2009-2013

### 4.1 Introduction : un contexte de changement

La fin du règne de Tun Dr. Mahatir Mohamad comme premier ministre et l'avènement d'Abdullah Badawi aux contrôles de l'État a amené une transition vers une ère de changement. Alors candidat, Badawi avait fait part de sa volonté de vouloir se distancer de l'héritage de son prédécesseur. Son mandat voulait permettre entre autres, une amélioration de la transparence et de l'intégrité gouvernementale, un assouplissement de la tendance autoritaire de l'État, et une plus grande sévérité envers la corruption: « (...) the era of Abdullah Ahmad Badawi (2003-09) was one characterized by change, at least attempted, even if not as comprehensive as he had intended it to be » (Hamid et Ismail 2012, 380). Si le changement n'a pas été aussi exhaustif que souhaité, ces volontés politiques ont au moins pavé la voie pour certains changements dans les politiques d'anticorruption et surtout concernant l'agence responsable de son application.

Son arrivée au pouvoir coïncidait avec l'atmosphère générale à l'égard de l'agence anticorruption, qui avait généré un mécontentement populaire face aux limites apparentes. Les problèmes de mise en œuvre soulevés dans le chapitre précédent ont notamment attisé les désirs de réformes, qui s'ordonnaient autour de l'indépendance et de l'autonomie de l'ACA. Quoique le bilan et l'étendue du changement de l'ère Badawi peuvent être contestés (Hamid et Ismail 2012; Moten 2009), certains changements ont affecté la lutte anticorruption malaisienne, à commencer par la refonte de l'agence, et l'établissement du MACC.

Le présent chapitre analyse l'agence anticorruption contemporaine et toujours en place en Malaisie. Entrée en fonction le 1er Janvier 2009, la nouvelle agence anticorruption est dotée d'un

élément structurant qui change la donne : son indépendance du pouvoir politique.

Nous établirons dans les pages qui suivent un portrait général de l'agence et de son fonctionnement. Dans un second temps, nous validerons notre hypothèse, qui s'applique à étudier le contrôle politique qui est exercé sur le MACC depuis sa création. Puisque l'hypothèse soutient que le contrôle politique excessif handicape la mise en œuvre de l'agence, le contrôle réduit que connaît le MACC par rapport à l'ACA devrait produire une amélioration au niveau de son implémentation et de sa mise en œuvre. Toutefois, certaines limites claires autant dans la structure de l'institution que dans ses agissements, briment la réforme de l'agence face à son autonomie et son indépendance. Aujourd'hui, le contrôle politique du MACC se caractérise par un recul du contrôle direct, mais dont certains points névralgiques, exercent toujours de manière indirecte, une influence restrictive sur l'agence, expliquant un bilan amélioré, mais qui contient toutefois des bémols apparents.

## **4.2 Portrait du MACC, fonctionnement, mandat**

### *4.2.1 Retour contextuel*

Le Malaysian Anti-Corruption Commission (MACC) est entré en fonction en janvier 2009, après que la législation permettant sa création, le Malaysian Anti-Corruption Act, ait été validée et votée par les deux chambres en 2008, et ait été officialisée par aval royal, le 6 janvier 2009. Cette agence, appelée maintenant commission, est une refonte de son prédécesseur, l'Anti-Corruption Agency (ACA).

Le mécontentement général à l'égard de l'ancienne agence avait soutenu les appels afin de rendre l'agence plus transparente, autonome et indépendante de l'influence du pouvoir politique.

Le contrôle politique étant excessif, autant sur le plan formel que sur le plan informel, la mise en œuvre de l'agence et sa réputation en avaient souffert. Un effort important a donc été déployé afin de remédier à ces limites, surtout au niveau structurel et organisationnel de la nouvelle agence anticorruption.

Jusqu'à présent, le MACC n'a connu que deux commissaires en chef à la tête de l'agence, référé comme « chief commissioner », soit le premier, Datuk Seri Ahmad Said Hamdan (1 avril 2007- 31 décembre 2009) et Datuk Abu Kassim Mohamed (1 janvier 2010 - présent)<sup>15</sup>.

#### *4.2.2 Présentation organisationnelle*

##### *4.2.2.1 Fonctionnement et mandat*

Le MACC cumule les trois fonctions qui sont spécifiques aux agences anticorruption, soit : la prévention de la corruption, la mise en application des lois anticorruption (dénommée « enforcement »), et la poursuite judiciaire (référée comme « prosecution »).

En tant que provisions de base pour leur mandat, l'article 7 et 10 du *MACC Act* de 2009 octroie le pouvoir de recevoir des plaintes concernant la corruption, de détecter et de mener des enquêtes afin d'assurer la mise en œuvre de la loi, d'examiner les systèmes et pratiques pour améliorer la lutte anticorruption, de donner des recommandations et conseils à cet égard, et finalement d'éduquer la société civile et d'embrigader leur support. Selon l'article 10, un commissaire du MACC dispose de tous les pouvoirs d'un agent policier sous le *Police Act* de 1967 (*MACC Act* 2009, 16-17).

En guise de présentation, voici des chiffres indicatifs quant au personnel et au budget annuel, tiré des rapports annuels produits par l'agence pour donner une idée de son

---

<sup>15</sup>Les appellations : Datuk, Datuk Seri, Tun, Dato, TanSri etc, sont des titres honorifiques décernés par le roi, qui peuvent être apparantés au « Sir » britannique.



fonctionnement, nous y reviendrons subséquemment : (Tiré des rapports annuels du MACC 2009/2010/2011/2012)

*Figure 3 : Personnel et budget annuel du MACC*

	2009	2010	2011	2012
Budget Administratif en RM (\$ Canadien)	161 032 700 (55 569 571.09)	166 569 500 (57 480 224.03)	202 280 000 (69 803 293.62)	211 288 500 (72 911 969.57)
Personnel (Postes d'officiers)*	2620 (1839)	2580 (1805)	2600 (1760)	2705 (x)

\*Nous distinguons ici le nombre de postes total (i.e. incluant les postes administratifs), ainsi que le nombre de postes d'officiers de la commission.

(x) : Aucune donnée disponible

#### 4.2.2.2 Hiérarchie

Contrairement à l'ACA qui répondait auparavant au pouvoir politique, soit à un ministre responsable, le MACC répond à cinq panels indépendants, qui surveillent ses opérations. Ce modèle a été calqué sur l'Independent Commission Against Corruption (ICAC), l'agence anticorruption qui a connu beaucoup de succès à Hong Kong (MACC 2014). Ces cinq panels sont : Anti-Corruption Advisory Board (ACAB), Operations Review Panel, Special Committee on Corruption, Consultation and Corruption Prevention Panel, et Complaints Committee (MACC 2014).

Figure 4: Panels indépendants de surveillance



(Source : MACC 2014)

L'Anti-Corruption Advisory Board (ACAB) est composé de membres de la société civile, notamment des avocats, des comptables, et des scientifiques (ainsi que le directeur en chef qui possède un siège *de jure*). L'ACAB agit comme le panel le plus important, et comporte les responsabilités suivantes : 1) Conseiller le MACC sur n'importe quel phénomène concernant la corruption en Malaisie ainsi que ses stratégies pour y remédier et la lutte anticorruption en général. 2) Réviser et appuyer des propositions du MACC pour l'amélioration du fonctionnement de l'agence, et assurer un regard sur les besoins que l'agence pourrait avoir. 3) Examiner le rapport annuel émis par le MACC, et d'envoyer ses commentaires au Special Committee on Corruption, le panel au niveau parlementaire (Id.).

L'Operations Review Panel a pour mission d'observer et de surveiller le volet concernant les opérations de l'agence, notamment en ce qui à trait aux différents cas et enquêtes. Cette tâche est effectuée en examinant les « investigation papers », c'est-à-dire les formulaires et papiers nécessaires pour les enquêtes, et d'en assurer la conformité. De plus, ce panel doit être tenu

informé si une enquête excède une période de 12 mois. Il peut aussi conseiller la commission sur la façon d'améliorer ses procédures d'enquête ou ses procédures d'opérations. Un de ses rôles les plus importants est de scruter les décisions rendues par le bureau du procureur général (qui détient un attaché responsable aux bureaux du MACC), et d'être tenu informé si aucune décision n'a été rendue par le bureau du procureur général durant une période de six mois. Il est donc dans ses pouvoirs de dialoguer avec l'attaché du procureur général, si désaccord existe, pour aviser quant aux décisions rendues, par exemple en ce qui concerne la décision de ne pas traduire un cas en cour de justice. Finalement ce panel tient le premier ministre informé de leurs commentaires et impressions sur les opérations de l'agence (Id.).

Le « Special Committee on Corruption », est le panel au niveau parlementaire composé de représentants des deux chambres du parlement. Ses devoirs se résument à aviser le premier ministre sur des questions et des sujets de corruption, à examiner le rapport annuel du MACC, ainsi que les commentaires émis par l'ACAB, et d'y demander des clarifications ou questions (Id.).

Le « Complaints Committee » est une structure pour gérer les plaintes qui peuvent être formulées à l'égard des agents du MACC, ou envers le MACC. Il doit aussi examiner les procédures et remédier à celles qu'il juge comme étant propices aux plaintes (Id.).

Finalement le « Consultation and Corruption Prevention Panel » s'occupe du volet concernant la prévention de la corruption. Le panel a donc dans ses pouvoirs de tenir le MACC informé des priorités et des faiblesses au sein du secteur public et privé, qui sont particulièrement propices à la corruption, afin d'assister et d'ordonner les priorités des secteurs d'action. Il a aussi un rôle rapproché du public, dans le sens où les membres du panel doivent non seulement

prendre le pouls général de l'attitude et des opinions envers l'état de la lutte anticorruption, mais doivent faciliter l'augmentation de la confiance populaire envers l'agence. Les membres doivent aussi donner leur opinion et leurs recommandations concernant l'efficacité des actions de prévention entreprises par le MACC, et doivent également tenir le premier ministre informé.

En résumé, ces panels existent afin que l'agence anticorruption rende des comptes sur plusieurs niveaux : au niveau général, au niveau des opérations, au niveau parlementaire, au niveau des plaintes, et finalement au niveau des actions de prévention. Ces panels ont été créés dans un souci d'indépendance du pouvoir politique et de transparence des agissements de l'agence. Ils se réunissent à des différents intervalles, mais habituellement sur une base mensuelle ou trimestrielle.

Il est important de noter, et nous y reviendrons plus tard, qu'en terme de « position institutionnelle » (on parle ici de la place de l'agence au sein de l'ensemble des institutions) le MACC est placé sous le « Département du Premier Ministre » (« Prime Minister's Department », qui est considéré comme un ministère en soi). C'est donc à travers cette entremise que le MACC reçoit son budget annuel et tout budget supplémentaire.

#### 4.2.2.3 Structure

En termes de structure, le MACC a un bureau central qui est situé à Putrajaya, la capitale administrative du pays, ainsi qu'un bureau dans chacun des états malaisiens, pour pouvoir mieux gérer l'ensemble du territoire.

Au niveau de l'organisation, le MACC est structuré en près de vingt différentes divisions dirigées par un directeur, chacune réunie sous une des quatre branches principales<sup>16</sup>: Opération, Prévention et Gestion et Professionnalisme, et une autre branche qui vient directement sous la

---

<sup>16</sup> Un organigramme du MACC est disponible en Annexe

direction du commissaire en chef. Chaque branche est dirigée par un(e) des trois « Deputy Chief Commissioners » (ou commissaire en chef adjoint) qui eux répondent au commissaire en chef (Id.). Au niveau de la branche des opérations, on retrouve des divisions telles que la division d'enquête, des opérations spéciales ou de l'intelligence. Sous la branche de prévention, on retrouve la division d'éducation communautaire, de gouvernance publique ou d'inspection et de conseils. Sous la branche de gestion et de professionnalisme on retrouve l'académie anticorruption : le MACA (une institution d'enseignement attachée au MACC qui entraîne les agents), les services de gestion, la division des comptes et finances, et de sécurité. Finalement, sous la branche du commissaire en chef on trouve des branches comme la division juridique, la division de communications, de surveillance (« monitoring »), et de recherches et politiques (MACC 2014).

#### 4.2.2.4 Prévention et visée internationale

Un volet important de l'agence anticorruption est celui de la prévention. Ce dernier consiste d'une part à chercher les failles dans le système qui pourraient produire des opportunités de corruption et agir en conséquence pour colmater les brèches. D'autre part, la prévention se doit de participer dans l'éducation de la population, du secteur privé et du secteur public, de la nature et des dangers de la corruption et d'assurer le support de la société civile envers l'agence. Leurs activités, sous l'égide d'une branche de l'agence, consistent par exemple à faire des activités, séminaires, conférences dans les écoles, universités, entreprises, et branches du gouvernement.

D'autres activités notables sont l'établissement de pactes d'intégrité au sein des relations des entreprises, la communication et publication de matériel éducatif (recherche, brochures,

pamphlets, pancartes), et même la supervision d'une série télévisée avec comme thème central l'agence anticorruption, afin de rejoindre le plus de monde possible, une pratique initiée auparavant par Hong Kong (Yusoff *et al.* 2013, 90).

La branche de prévention étant certes moins observée que celle des opérations, elle a néanmoins une fonction et une responsabilité importante à accomplir pour l'agence, afin d'assurer un appui de la population, et une conscientisation de cette dernière.

Finalement, il est intéressant de noter que la présente agence démontre des efforts afin de bien paraître sur la scène internationale. Ceci est démontré d'une part par la participation aux différentes organisations qui combattent la corruption, notamment à travers la coopération avec l'United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) ou encore l'International Association of Anti-Corruption Agencies (IAACA). Cette dimension de l'agence est intéressante, car cela lui permet de se mesurer face aux autres agences anticorruption à travers le monde, ainsi qu'aux autres standards internationaux.

#### *4.2.3 Résultats*

Afin de briser avec son prédécesseur, le MACC a donc dû fournir un effort supplémentaire, pour démontrer qu'elle était réellement indépendante et autonome. Compte tenu du contexte précédent, cela consistait en deux tâches majeures. D'une part, démontrer que l'agence était en mesure et avait la volonté, de s'attaquer à n'importe qui, peu importe leur couleur politique. Il s'agit donc de démontrer qu'aucun favoritisme politique ne serait pratiqué, surtout en faveur du gouvernement au pouvoir. D'autre part, l'agence devait démontrer qu'elle était en mesure de s'attaquer aux cas de haut placés (« big fish »), donc des personnes au pouvoir, démontrant l'absence d'interférence directe que ces individus pourraient exercer sur l'agence, ou

l'interférence de « cronys » puissants qui cherchent à garder des réseaux d'influence intacts.

Au niveau des statistiques d'enquêtes et de poursuites, les données officielles tendent à démontrer un certain effort.

*Figure 5 : Statistiques d'enquête, de procès et de condamnation - MACC*

	2009	2010	2011	2012
Plaintes/Infos	5936	5646	6475	5496
Papiers d'enquête*	939	1220	1304	1078
Arrestations Tot.	500 (100%)	944 (100%)	918 (100%)	701 (100%)
(Fonctionnaires)	190 (38%)	293	323	288
(Secteur Privé)	180 (36%)	102	145	105
(Société Civile)	107 (21.4%)	545	448	305
(Politiciens)	23 (4.6%)	4	2	3
Procès nouveaux	176	381	263	313
(Fonctionnaires)	87 (49.5%)	131 (100%)	80 (30%)	x
(Société Civile)	46 (26.1%)	193 (50.7%)	141 (54%)	x
(Secteur Privé)	27 (15.3%)	56 (14.7%)	41 (15%)	x
(Politiciens)	15 (8.5%)	1 (0.2%)	1	x
((UMNO))	12	x	x	x
((Gerakan))	1	x	x	x
((DAP))	1	x	x	x
((PKR))	1	x	x	x
Procès total	x	432	520	401
Condamnations	x	309	388	339
Taux de condamnations	54.00%	71.00%	75.00%	85.00%

() Les parenthèses signifient des catégories et sous-catégories

X: Absence de données

\*Pour passer du stade de plainte à papier d'enquête, il faut réunir certaines conditions pour action de traçabilité (concernant l'anonymat), fiabilité

On exclut ici les processus d'appel et la haute cour de justice.

(Sources : Rapport annuel 2009/2010/2011/2012 Malaysian Anti-Corruption Commission.)

Pour les années 2010, 2011, 2012, peu de politiciens ont fait l'objet d'arrestation, et donc de poursuite judiciaire. Cependant, en se fiant à l'année de 2009, des 15 politiciens traduits en cours de justice, 12 faisaient partie de l'UMNO, comparativement à 1 du Democratic Action Party (DAP), Parti Keadilan Rakyat (PKR) et Gerakan. Nous ne pouvons pas constater *a priori* une poursuite sélective en faveur du parti au pouvoir. En comparant rapidement les statistiques d'enquête par rapport à l'ACA, entre 2000 et 2005, la moyenne d'arrestations de l'agence était de 393 personnes. Entre 2009 et 2012, la moyenne d'arrestations est de presque 766. De plus, la moyenne de condamnations pour l'ACA était de 172, alors qu'entre 2010 et 2012, le MACC affiche une moyenne de condamnations d'environ 345. De plus, le taux de condamnation de l'agence a constamment progressé, pour commencer à 54% en 2009, pour atteindre 85% en 2012. Ainsi, on note donc des avancées en termes quantitatifs depuis le début de l'agence.

Pour ce qui est de s'attaquer aux personnalités puissantes, le MACC a réussi quelques prises considérables. L'agence publie au sein de son rapport annuel, les cas notables et importants qui ont été traduits en justice et inculpés. De ceux-ci, nous notons : une opération pour démanteler des réseaux d'exploitation forestière et minière (de sable) illégaux qui impliquaient de la corruption au niveau du trafic des matières. Une opération appelée « Ops Billion » qui cherchait à enquêter sur les pertes dues à la corruption de Sime Darby Bhd. une « Government Linked Company (GLC) » (une compagnie étatique) avec la poursuite de l'ex-directeur général senior Mohamed Zaki bin Othman. Le procès de Datuk Seri Dr. Mohamad Khir Toyo ancien ministre en chef du Selangor. La poursuite de Datuk Mirza Mohammad Taiyab directeur général de « Tourism Malaysia », et finalement l'arrestation de Datuk Abdul Rahman bin Bakri parlementaire de Sabak Bernam. Ici, les cas de ministre en chef, ou des individus reliés aux



GLCs sont notables pour le pouvoir et les connexions qu'ils pouvaient disposer (MACC report, 2009; 2010; 2011; 2012).

Cependant, plusieurs bémols sont à retenir. Tout d'abord le ralentissement de l'agence face à leurs poursuites de politiciens reste inquiétant. En effet, pour les politiciens arrêtés, ils ont connus une baisse passant de 23 en 2009, à 4 en 2010, 2 en 2011 et 3 en 2012. Au niveau des nouvelles poursuites intentées envers des politiciens, l'agence est passée de 15 en 2009 à 1 en 2010 et 1 en 2011. Si la poursuite des politiciens n'est pas sélective, elle semble connaître un ralentissement à cet égard en général. De plus, comme l'abordent Siddiquee (2013) et Beh (2011) plusieurs limites sont apparentes dans ses résultats pour l'instant. Premièrement, deux incidents délicats sont survenus, où deux individus sont décédés aux bureaux du MACC, le premier en 2009, et le deuxième en 2011 (Siddiquee 2013, 192). Nous reviendrons sur ces deux cas subséquemment, cependant il suffit de noter que ces deux incidents ont fortement ébranlé les fondations de l'agence. Deuxièmement, les deux auteurs soulignent que certains cas de grande corruption n'ont toujours pas eu d'enquête ou de procès satisfaisants, notamment en ce qui concerne le scandale du Port Klang Free Zone (PKFZ) un parc industriel impliquant des milliards de ringgits, et le cas du maintenant ex-Ministre en Chef du Sarawak, Mahmud Taib, soupçonné d'être mêlé à des transactions foncières corrompues au Sarawak (Siddiquee 2013, 193). Encore une fois nous aborderons ces deux cas en détails, cependant il suffit de noter à ce point que concernant les cas de haut placés, l'agence se confronte toujours à des critiques lui reprochant d'agir timidement.

Pour Siddiquee les symptômes sont clairs : « In view of such limitations and the fact that in many ways the MACC carries the old baggage of the ACA it has come to be seen as 'old wine

in a new bottle' » (Ibid. 192). Toutefois il faut nuancer, car le bilan du MACC n'est pas aussi univoque, tel que montré précédemment. Des améliorations claires au niveau de ses statistiques d'enquêtes et de poursuite sont observables, dont certains cas de haut placés. Dans ce sens, la mise en œuvre du MACC demeure améliorée, mais elle comporte certains bémols clairs.

Ce bilan amélioré mais mitigé trouve son sens lorsqu'on examine le contrôle politique qui est à l'œuvre, lui aussi se caractérisant par une double dynamique.

### **4.3 Le contrôle politique du MACC**

#### *4.3.1 Un contrôle politique au niveau des lois*

##### 4.3.1.1 L'indépendance au niveau des lois

Le premier changement qui saute aux yeux est dans le nom, puisque l'agence est dorénavant référée comme une commission. En effet, l'agence ayant déjà changé de nom par le passé, la réforme de 2009 établit une commission à l'image de l'Independent Commission Against Corruption (ICAC) de Hong Kong. Miroitant les volontés d'établir une agence indépendante, ainsi que voulant prendre comme modèle l'agence reconnue internationalement à Hong Kong (Yusoff 2013, 37), l'agence anticorruption s'est revêtue d'une nouvelle peau pour devenir une commission.

Comme le soutient l'approche de Huber et Shipan (2002), il est capital d'observer d'abord et avant tout, le niveau des lois qui cadrent et structurent la relation entre le pouvoir politique et l'agence. Tout d'abord, l'article 2 a. du MACC Act (2009), en abordant les principes fondateurs de la législation, soutient : « to promote the integrity and accountability of public and private sector administration by constituting an independant and accountable anti-corruption body (...) ».

Ici l'organe institutionnel créé est clairement référé comme étant un corps indépendant, une provision qui n'existait pas pour son prédécesseur. En effet, en contraste à ce dispositif, l'ACA ne disposait pas du statut d'agence indépendante (ACA act, 1997). Ce statut est la première pierre angulaire qui établit l'indépendance bureaucratique comme point central de la législation, et cimente la délégation de la lutte anticorruption envers une agence dite indépendante, donc hors du contrôle direct du politique.

Cependant, la disposition la plus importante que garantit la loi est au niveau de la structure des cinq organes qui surveillent le MACC, que nous avons expliqué précédemment (cf figure 4). En effet, ces cinq organes garantissent que l'agence anticorruption ne doit plus répondre au bureau du premier ministre, ou à un ministre responsable, que ce soit au niveau des opérations ou des enquêtes. Ces panels sont constitués en majorité par des membres de la société civile, à l'exception du panel au niveau parlementaire, où interviennent des personnes jugées compétentes telles que des avocats, des comptables, des représentants d'associations de consommation, des représentants des médias, des académiciens, etc. Ces cinq panels garantissent l'indépendance *de jure* de l'agence, s'assurant qu'elle rende des comptes d'une manière transparente d'une part, et ne reçoive aucune directive émanant du politique d'autre part, spécifiquement du bureau du premier ministre. En effet, pour la majorité des participants, cette nouvelle configuration institutionnelle réussit à garantir sur le plan légal-formel, l'indépendance bureaucratique de l'organe en question, une amélioration que la majorité des individus interviewés durant le terrain de recherche, considèrent importante par rapport à son prédécesseur.

En engageant le sujet de l'indépendance bureaucratique du MACC avec nos répondants, pratiquement tous évoquent cette configuration institutionnelle, comme mode de fonctionnement

garantissant ce principe central. Comme le souligne un participant : « So now between us and the parliament now, we have these five committees. They are like the breach thing, or rather, the check and balance » (I001-P13, 8 : Kuala Lumpur, 2013). Le participant évoque clairement l'isolement de l'agence face à l'interférence politique. Une autre agente souligne ce point avec la différence avec l'ACA : « But now no more. They dare not. Because we will report to our independant body. If they ever want to interfere » (I001-P14, 9 : Putrajaya 2013). Ils estiment que comparativement à l'ACA, le MACC dispose au moins d'une base pour œuvrer au sein de la lutte anticorruption, de manière indépendante. De plus, le commissaire en chef, selon le point 2 de l'article 11 du MACC act, présente le rapport annuel de l'agence au Special Committee on Corruption, le panel indépendant au niveau parlementaire (MACC Act 2009, 19).

Somme toute, l'acte de 2009 pose les balises sur le plan formel et au niveau des lois, de l'indépendance bureaucratique comme statut, ainsi que les dispositifs mis en place sous forme de panels de surveillance, pour garantir ce principe fondateur. Comme le soutient une agente interviewée : « Meaning there is no political influence, we don't have to refer to any minister to act, or before we start investigations we don't have to ask anybody » (I001-P14, 3 : Putrajaya 2013).

#### 4.3.1.2 Une nouvelle relation de pouvoir

Avec cette nouvelle disposition, l'agence est donc soumise à une nouvelle relation de pouvoir. Sur le plan théorique et juridique, ces panels ont pour vocation d'isoler l'agence de l'influence de la sphère politique, pour qu'elle puisse fonctionner d'une manière indépendante et autonome. Cependant, les panels ont une vocation à double tranchant, car ils sont aussi une manière de pouvoir assurer une plus grande transparence et redevabilité de l'agence, en la

scrutant davantage.

Durant notre terrain de recherche, nous avons discuté de cette nouvelle relation avec nos participants. Pratiquement tous les agents interviewés évoquent les panels comme étant une amélioration, qui est plus interactive et dynamique. Une agente souligne leurs apports en conseils et support au gouvernement en parlant du panel principal : « Yeah, they always give constructive comments. (...) So another constructive recommendation made by this advisory board, they proposed to the government that the MACC be given extra manpower and also extra budget to operate. » (I001-P14, 5 : Putrajaya 2013). Un autre agent soutient : « And the other things that give an advantage to us, some of the committees that have been form(ed), they are (...) giving us ideas, you know advice » (I001-P2, 5 : Kuala Lumpur 2013)

De plus, les panels permettent d'exercer des contrepoids face à certains autres pouvoirs institutionnels notamment le bureau du procureur général et le bureau du premier ministre : « So let's say if we send our investigation papers to the attorney general, after 6 months if they did not send back the papers we have to report back to the Operations Review Panel, and they can ask the AG side what is the outcome of the investigation done by MACC » (I001-P2, 4 : Kuala Lumpur 2013). Ou encore en parlant de la sphère politique : « Yes yes, and it makes our jobs easier. Because if ever they want to interfere, we just (say) : 'you refer to our advisory board' » (I001-P14, 9 : Putrajaya 2013).

Toutefois, l'augmentation de la supervision cause aussi une augmentation de travail à l'égard de l'agence, qui doit maintenant justifier ses actions auprès d'observateurs : « For me, since the formation of that oversight body, it is quite challenging. (...). We can say that there are committees, that if we want to do things we have to really follow the procedures that we have, or

the SOPs that we have, or the law that we have » (I001-P2, 5 : Kuala Lumpur 2013). Un autre participant évoque la difficulté ajoutée : « Yeah because we have to explain why. (...) So we have to inform the others if we don't have enough evidence, we have to explain whatever action taken » (I001-P4, Putrajaya 2013).

Nous avons aussi interviewé des personnes qui participent aux comités pour avoir leurs points de vue. Ceux-ci sont généralement positifs. Un individu au sein d'un comité consultatif explique une dynamique relativement fluide : « The MACC has been of course very responsive. They have supported our ideas, they have their own views naturally, which I believe that they might not even agree with us, but the point is that we act as an independant panel. So we make recommendations. » (I001-P6, 3 : Kuala Lumpur).

En somme au niveau institutionnel, une nouvelle relation de pouvoir a été effectivement établie. Dans l'esprit d'avoir une agence qui agit d'une manière indépendante, les panels surveillent, observent, avisent, recommandent et scrutent l'agence pour s'assurer de son bon fonctionnement. Les panels isolent l'agence auprès des autres branches du gouvernement, notamment l'exécutif et le judiciaire. Par contre, ils scrutent davantage l'agence, ce qui augmente sa transparence, ses procédures et sa redevabilité.

#### 4.3.1.3 Davantage d'autonomie au niveau des lois

##### - Définitions et marge de manœuvre

Avec la passation du MACC Act 2009, plusieurs points clés relèvent d'une augmentation de son autonomie. La première évidence empirique de cette augmentation de pouvoirs se trouve au niveau des lois. En effet, les provisions, pouvoirs et juridiction connaissent une nouvelle expansion. Le premier exemple est au niveau de la définition des termes au sein de la loi. En

écho à Huber et Shipan (2002), la définition des termes permet de baliser les paramètres d'intervention et d'action de l'agence. Avec des définitions plus précises et étendues, l'agence se trouve avec un mandat de même plus précis. Il ne faut pas oublier que le MACC Act de 2009, remplace l'acte de l'ACA de 1997, ce qui rend d'autant plus importantes les modifications législatives.

En se penchant sur la nouvelle loi de 2009, l'acte établissant le MACC produit plusieurs modifications au niveau des définitions, par exemple avec les termes « *public body* » ou « *relative* ». En effet, dans la version finale de l'acte de l'ACA, le terme « *public body* » ou organe public, se trouvait dans six sous-points détaillant la définition, et incluant par exemple des autorités locales, des sociétés ou des organisations (ACA Act 1997, 11). Pour le MACC, l'acte prévoit 12 sous points pour les organes publics, dans lequel il a été ajouté par exemple, les coopératives, les associations sportives, les associations de jeunesse, les syndicats, ou encore toute compagnie ou subsidiaire dans laquelle un organe public a un pouvoir ou un intérêt contrôlant (MACC Act 2009, 8). Autant des statuts vagues peuvent parfois octroyer aux bureaucrates plus de discrétion (Huber et Shipan 2002, 9), à l'inverse dans notre cas, la précision du statut augmente les pouvoirs de l'agence en deux aspects. D'une part, la précision augmentée de la définition donne des pouvoirs étendus à l'agence, lui permettant de faire appel à une loi plus intrusive dans les organes publics. D'autre part, la diversification des corps décrits permet à l'agence d'étendre son éventail d'intervention, lui permettant une plus grande diversification au sein de ses enquêtes. Un dernier exemple concerne le terme « *relative* » ou parentalité. En effet, dans l'enquête de la corruption, les liens de parenté peuvent s'avérer critiques pour déterminer des liens de causalité dans les transactions corrompues. Pour l'acte de l'ACA, le terme

'parentalité' prévoyait quatre sous points, notamment pour les frères et sœurs, les époux et épouses, ou les descendants linéaires (ACA Act 1997, 12). En revanche, pour le MACC, le même terme comprend huit sous-points, pour notamment ajouter oncle, tante, cousin, gendre et belle-fille (MACC Act 2009, 11-12). Encore une fois, la diversification et la précision avec laquelle la nouvelle loi permet à l'agence de fonctionner, lui accordant une plus grande latitude dans ses enquêtes, augmente son autonomie bureaucratique : elle est davantage capable de poursuivre ses actions selon ses propres volontés.

En discutant de cette augmentation de pouvoirs avec un procureur du MACC ayant travaillé à la rédaction du MACC Act, durant les entrevues du terrain de recherche, ce dernier explique l'augmentation des pouvoirs de l'agence à travers la modification de la définition des termes. En effet, il explique :

« (...), we already made a few changes in public body, so who we can investigate, so we have a list, the name of public body includes, (...), society etc. this is something new. Secondly (...) relative, this also we expand(ed). Because whoever give(s) a benefit to a relative, we expand who are the relatives (...), so the name relative we expand. » (I001-P4, 6 : Kuala Lumpur 2013)

#### - Des pouvoirs en expansion

L'autre facette capitale de son autonomie consiste en ses pouvoirs et provisions garantis par la loi. En effet, on a vu que pour son prédécesseur, les capacités d'enquête et les pouvoirs d'arrestations ont été des sujets vivement contestés.

Pour commencer avec le commissaire en chef, ce dernier voit augmenter ses pouvoirs juridiques. En effet, il est dorénavant inscrit dans l'acte du MACC, que ce dernier dispose des pouvoirs d'un Procureur Général Adjoint (*Deputy Public Prosecutor*), ce qui étend donc les pouvoirs juridiques de l'agence (MACC Act 2009, 14). Ce dernier se trouve toujours sous l'aile du Procureur Général en Chef. Cependant, l'ajout du point 3 de l'article 5 de la partie II instaure



toutefois une ouverture pour l'augmentation des pouvoirs juridiques de l'agence, octroyant une marge de manœuvre juridique, timide, mais présente.

Un autre exemple concerne les pouvoirs des officiers, du rang de commissaire ou supérieur. Concernant les procédures d'enquêtes, selon l'Acte de l'ACA, l'agent responsable des enquêtes devait notifier le procureur général, qui pouvait ordonner des directives concernant le cas (ACA Act 1997, 15). Avec l'institution du MACC, l'agent responsable de l'enquête peut se référer directement à un agent avec le rang de commissaire ou supérieur : « (...) the officer of the Commission responsible for the investigation or the proceedings, as the case may be, shall notify the Public Prosecutor or an officer of the Commission of the rank of Commissioner or above who may issue such directions as he sees fit. » (MACC Act 2009, 18).

En discutant de ces nouveaux pouvoirs spécifiques durant nos entrevues de terrain, un commissaire souligne que ces nouveaux pouvoirs rendent les enquêtes plus fluides et faciles à coordonner :

« (...) we enhance(d) the law whereby there are certain provisions whereby it gives the commissioner the powers to give the orders (...) for example to serve a notice. Before all the investigation part, I mean to get the order or notice, we have to get (it) from the deputy public prosecutor (DPP). But now only for the MACC, investigation side, apart from our DPP, we can get the orders from the rank of Commissioner and above. It makes the investigation much more easier » (I001-P2, 4 : Kuala Lumpur 2013).

N'ayant plus besoin de dépendre du Bureau du procureur général, pour des ordres, mandats ou notices, les officiers de la commission peuvent effectuer leurs enquêtes avec plus de marge de manœuvre. Minimisant aussi des obstacles qui pourraient provenir du bureau du procureur général, les agents se trouvent avec davantage d'autonomie bureaucratique dans leurs enquêtes.

Un dernier exemple concerne les actes de corruption qui sont compris dans la législation. Une partie cruciale des pouvoirs de l'agence consiste à catégoriser les différents actes qui sont

répréhensibles, afin d'avoir un éventail le plus large possible pour poursuivre les malfrats. La corruption prenant parfois des dimensions internationales, le MACC prévoit pour un nouveau crime, soit celui de soudoyer un agent public étranger. En effet, la nouveauté de l'article 22 de la partie IV étend la juridiction du MACC pour enquêter sur les transactions pouvant impliquer des agents internationaux. Cette provision est un ajout pour se conformer à la Convention des Nations Unies Contre la Corruption (CNUCC) dont la Malaisie est signataire, notamment l'article 16 (Yusoff, *et al.* 2013, 42).

Ces nouveaux pouvoirs inscrits dans la loi permettent plus de latitude, juridique ou de pouvoirs des officiers par exemple. L'autonomie bureaucratique se trouve donc encore une fois renforcée par rapport à l'agence précédente. À travers ces provisions, le contrôle politique diminue et l'autonomie augmente, surtout si on regarde la diminution de l'influence du procureur général.

#### *4.3.2 Un contrôle politique sur le terrain : crédibilité et réputation*

On comprend donc que la relation quotidienne entre le pouvoir politique et les agents anticorruption, du moins sur le plan formel, a bel et bien été modifiée. Par conséquent, le contrôle politique à ce niveau laisse peu d'interaction directe avec le politique, et encore moins de tolérance pour de l'interférence. Les statistiques présentées par les rapports annuels tendent à démontrer que l'Agence se force de ne pas agir sélectivement en faveur du gouvernement, et concentre des efforts à s'attaquer à des cas de grande corruption, notamment au sein des GLC's. La diminution du contrôle politique, s'est donc accompagnée par une amélioration dans ses résultats quantitatifs et de sa progression face aux cas de grande envergure.

En se rappelant les difficultés de l'ACA à embrigader le support de la population, un autre

défi de la nouvelle agence était d'inspirer confiance à la société civile. Deux aspects méritent d'être relevés, car ils soulignent d'une part le désir de projeter cette image, et d'autre part de paraître autonome et indépendant.

Le premier est une déclaration qu'a effectuée le commissaire en chef actuel, Datuk Abu Kassim. Au début de son mandat, ce dernier a annoncé qu'il démissionnerait de son poste si une plainte formulée au MACC n'était pas enquêtée ou traitée, même envers des ministres de cabinet. Durant la 15<sup>ème</sup> conférence de la Loi Malaisienne, une session se concentrait sur les obstacles à venir pour le MACC. Présent pour donner une conférence, Datuk Abu Kassim a répondu à une question sur les agissements du MACC en disant : « If there is a case or report made against any minister and we do not investigate, I am willing to step down » (The Star, 1 août 2010). Cette déclaration du Commissaire en chef est un exemple de l'assurance que cherche à projeter l'agence. Repris par plusieurs comme étant un serment (« pledge »), en tant que gage d'indépendance et d'autonomie, le directeur insiste que sous sa direction, l'agence poursuivra la corruption peu importe sa couleur politique, ou la difficulté du cas. Celui-ci cherche donc à briser avec l'image de l'ACA qui a été par le passé critiquée d'une sélectivité dans ses opérations.

Le deuxième exemple est l'adoption d'un code d'éthique. En effet, le MACC s'est doté d'un tel code pour une fois de plus ragaillardir sa crédibilité en tant qu'agence. Afin de projeter une image d'intégrité de ses agents, le MACC a établi cet ensemble de règlements, qui clarifient les actions permises et non-permises des agents lorsqu'ils sont de service, et cherchent également à renforcer les valeurs de l'agence en tant que telle (MACC 2014). Ce code d'éthique est un autre pas en avant qu'a pris l'agence, afin de donner l'impression d'agents dignes de confiance pour la société civile.

En d'autres mots, la crédibilité de l'agence avec son nouveau statut d'indépendance est capital à son fonctionnement. Comme le soutient une agente :

« Now when the public knows that this anti-corruption agency is independent. Meaning that there is no political influence (...). Hence, people will give more information, they will cooperate more. On the other hand, on the contrary, if they don't have confidence in this agency, they wouldn't want to report, because if I would report, then I would have to report to the minister, then nothing happens. So that is very important. So that's why we have this independence status. » (I001-P14, 3 : Putrajaya 2013)

Celle-ci poursuit l'entretien avec quelques sondages internes dont se sert l'agence pour se donner une idée de l'opinion publique à son égard. Elle explique le processus de ces sondages qui sont effectués trois fois par année afin d'avoir le pouls de la population. Selon celle-ci, les résultats des sondages effectués par l'agence pour connaître la confiance envers le MACC seraient en hausse constante (passant de 31% en 2009, 39% en 2010, 43% en 2011 et 64% en 2012). Une autre statistique encourageante concerne les lettres anonymes. En effet, selon le président du *Operations Review Panel*, dans les six premiers mois de 2013, la proportion de lettres anonymes est en réduction de 74% lorsque des plaintes sont formulées : « This reduction can be attributed to more confidence in the agency, leading to the willingness to lodge official reports and share information, allowing investigations to run smoothly » (New Straits Times, 9 Juillet 2013). En effet, plusieurs des agents évoquent la perception du public comme étant un des plus grands obstacles pour le moment : « The biggest challenge is perception again. (...). Because when you play with perception, the reality and perceptions sometimes doesn't match. Yeah people tend to believe in what they see rather than what is inside » (I001-P3, 5 : Kuala Lumpur 2013). Une autre soutient : « This is the biggest challenge because they create bad perception, hence they influence that level of confidence » (I001-P14, 10 : Kuala Lumpur 2013). Ceci étant important au point de créer une division spéciale au sein de la branche des

communications, qui s'occupera exclusivement de ce genre de mauvaise perception : « We conduct a lot of campaigns. We have this corporate communication division. Which manage(s) this kind of negative reporting, or negative information, news in the media » (Id.).

#### *4.3.3 Un contrôle politique indirect toujours présent*

##### 4.3.3.1 Limites à l'indépendance

Comme nous l'avons démontré plus tôt, un grand accent a été placé sur l'indépendance du MACC. Le pouvoir politique a par le passé démontré son désir de contrôler l'agence, handicapant sa mise en œuvre en tant qu'institution anticorruption. Avec cette nouvelle disposition institutionnelle, la sphère politique doit plus que jamais, garder sa distance.

Cependant, est-ce que les politiciens ont tout abandonné aux mains des bureaucrates lors de la délégation de pouvoir qui s'est orchestrée en 2009? Les bureaucrates ont-ils carte blanche pour lutter contre la corruption?

##### - Nominations et budget

Tel qu'anticipé, des limites existent au niveau de l'indépendance. Le contrôle politique n'est pas inexistant, et surtout, il relève de mécanismes de contrôle bien spécifiques.

La première limite formelle observable est celle des nominations. En effet, c'est le Yang di-Pertuan Agong (le roi) qui nomme le Commissaire en chef de l'agence, sous recommandation du premier ministre. Évidemment, ceci octroie une marge de manœuvre considérable au premier ministre, afin de nommer un chef en ligne avec ses préférences. Comme le souligne une commissaire :

« At the moment, under this section of the law, I think section 4, the appointment of the chief commissioner is by the King. On the proposal by the Prime minister. So the people will say : “Ah the Prime Minister will choose his people”. Because he will be the one who proposed to the King, who will be the candidate. So the public will view it as, the Prime Minister may choose a candidate that he likes, or a candidate that will listen to

him » (I001-P14, 4: Putrajaya 2013)

Ce pouvoir de nomination est un outil puissant qui permet d'assurer une certaine direction de l'agence anticorruption. Sans forcément revenir à un lien de contrôle excessif, qui aurait pu exister avec l'ancienne agence, cette marge de manœuvre permet au bureau de l'exécutif de garder une main mise sur une partie importante de l'agence. En effet, la nomination du commissaire en chef permet une grande partie de latitude.

L'autre dimension de ce contrôle est la possibilité de pouvoir congédier le commissaire en chef. Pour une agence anticorruption qui se veut indépendante *de jure* et *de facto*, cette épée de Damoclès a tendance à retenir les volontés des commissaires en chef. À cet effet, le MACC Act (2009, 14) rend la relation très claire : « The Chief Commissioner shall, during the period of his appointment as set out in the instrument of appointment, hold office at the pleasure of the Yang di-Pertuan Agong, subject to the advice of the Prime Minister ». L'indépendance bureaucratique de l'agence face au pouvoir politique trouve donc une limite formelle très concrète. Il faut finalement rappeler que ces provisions sont inchangées, l'ACA fonctionnait identiquement (ACA Act 1997, 12-13). En discutant de cet aspect, une interviewée reconnaît que la situation affecte notamment la confiance du public : « If you don't like, then you get fired. As is now, if the person doesn't like him, then he can just fire. » (I001-P14, 4 : Putrajaya 2013).

Selon Siddiquee (2013) et Beh (2011), la procédure de nomination et de congédiement du directeur en chef de l'agence pose un sérieux problème pour l'indépendance de l'agence : « The MACC or its director-general is also not independent as it is under the authority of the Prime Minister's Department, thereby raising doubts over its apolitical position » (Beh 2011, 190). Un autre endroit intéressant pour relever la pression qui est exercée par rapport à ce point est l'Office des Nations Unies contre la Drogué et le Crime (ONUDD) concernant la Convention des Nations

Unies Contre la Corruption (CNUCC). En effet, la Malaisie ayant signé et ratifié la CNUCC, l'agence doit répondre à certains critères internationaux concernant les agences anticorruption, notamment en ce qui a trait à l'indépendance. Dans un rapport d'évaluation de l'ONU DC qui examine la conformité avec la CNUCC, le comité d'évaluation souligne ce point : « MACCA<sup>17</sup> does not address the replacement or dismissal of the Chief Commissioner of MACC, which could pose a risk to independence. » (Country Review Report of Malaysia-UNODC 2013, 10).

L'autre point crucial des nominations réside dans les panels indépendants. En effet, autant la nouvelle structure institutionnelle tente de rendre l'agence plus indépendante du pouvoir politique, on remarque cependant que le contrôle politique est toujours présent, quoique d'une manière davantage indirecte. En effet, la majorité des nominations des panels indépendants qui surveillent le MACC sont nommées par le roi, sous avis du premier ministre. En prenant le panel le plus important, l'Anti-Corruption Advisory Board, les sept membres sont nommés sous avis du premier ministre (MACC Act 2009, 20). Ces nominations permettent au premier ministre d'exercer encore une fois de l'influence sur l'agence. En discutant sur ce point avec une agente durant notre de recherche, cette dernière indique : « But then, well, I think its quite difficult having this independant oversight, even though they have an appointment, their name was proposed by the Prime Minister » (I002-P14, 5: Putrajaya 2013). À titre indicatif, les personnes qui sont actuellement sur les panels représentent des milieux divers, notamment le milieu académique tel des professeurs, le secteur juridique et légal comme l'ex-solliciteur général, le secteur financier et économique comme des hommes d'affaires, ou encore la société civile comme des militants. Ils ne sont pas rémunérés, mais participent bénévolement. Sans aller jusqu'à dire que les nominations sont des proxys pour le pouvoir politique en place, certains

---

17 Malaysian Anti-Corruption Commission Act

participants ont certainement des intérêts qui s'alignent avec ceux du parti au pouvoir. On peut notamment relever la présence sur l'Anti-Corruption Advisory Board, de Tan Sri Datuk Amar (Dr.) Haji Hamid Bugo, qui a notamment siégé sur le conseil d'administration de Sapura et a représenté Malaysian Airlines ou encore l'Employee's Provident Fund (EPF) (National Water Services Commission 2014). On peut aussi souligner la participation de Tan Sri Dato' Seri Megat Najmuddin bin Haji Megat Khas (Asian World Summit 2014), membre de l'UMNO et parlementaire de Kelana Jaya et de l'État du Selangor entre 1986 et 1995. Il a aussi siégé sur le conseil d'administration du géant pétrolier PETRONAS. Ou encore Tan Sri Ismail Adam, qui a déjà été le Secrétaire Général du Ministère de la Santé, et siège sur le conseil d'administration de Prasarana, la compagnie qui gère les Light Rail Transport (LRT) et le KL Monorail (les systèmes de train de Kuala Lumpur) (Prasarana 2014). Enfin comme il a été dit, les membres du panel contribuent d'une manière bénévole, ne touchant donc pas de salaire ce qui garde la motivation de la participation sur la base volontaire. En discutant des limites de ces panels avec un des participants, il est clair que d'une part les nominations qui proviennent du politique sont un facteur non négligeable, et d'autre part, que la participation sur la base volontaire peut parfois faire défaut :

« But I find that a lot of the appointments are, out of gratitude you know, civil servants, or public personalities for being around for a while. So they've been given a position on these. I don't know how effective it is, some of them are seat-warmers that's a fact. (...) And some of them don't contribute as much. (...) Yeah we have panelists that don't attend meetings at all (...). Yeah we have a monthly meeting (...). So we have people who haven't attended a meeting in a year, they only came like once or twice like over all. » (I001-P10, 1/2: Kuala Lumpur 2013).

Le dernier point à évoquer concernant les panels où l'influence du premier ministre peut se faire ressentir est au niveau du Special Committee on Corruption, le panel indépendant du parlement. En effet le panel composé de parlementaires des deux chambres, sont d'une part



proposés par le Président de la chambre des communes, et nommés par le roi (MACC Act 2009, 21). D'autre part, ce comité qui examine le rapport annuel de l'Agence, a aussi dans ses prérogatives d'aviser le premier ministre sur n'importe quel problème de corruption, ainsi que de produire un rapport au premier ministre qui le déposera au parlement (MACC Act 2009, 20-21). On observe encore une fois la présence du premier ministre, qui interagit avec ce panel indépendant. Pour Siddiquee (2013), ceci limite grandement leurs vocations apolitiques : « Even the five committees and panels, including the Special Committee on Corruption, are under effective control of the prime minister/executive, which negates the idea of parliamentary responsibility of the MACC » (Siddiquee 2013, 192).

En somme, ces instruments de nomination, autant au niveau de la direction de l'agence, qu'au niveau des panels indépendants, permettent au pouvoir politique de garder un contrôle relatif sur l'agence, ou du moins, d'exercer de l'influence sur la structure de l'institution. Ainsi, l'influence du premier ministre reste également présente, autant au niveau de la direction de l'agence qu'au niveau des panels qui la surveillent.

Dans un autre ordre d'idées, nous avons soulevé précédemment la position hiérarchique de l'agence, qui se situe au sein du département du premier ministre. Ceci signifie entre autres, que c'est à travers ce département, et donc sous les auspices du premier ministre, que l'agence reçoit son budget annuel, et tout budget supplémentaire. Ce levier financier qu'exerce la branche exécutive sur l'agence crée en soit de l'influence. Même si le commissaire en chef répond aux panels indépendants et non aux ordres du premier ministre, cette disposition institutionnelle fait craindre un retour aux défauts de l'ACA. Comme le soutient un membre d'un des panels consultatifs surveillant le MACC : « It cannot be an MACC which is under the Prime Minister's

department, or any of the government's executive arms or wings. It is not possible to have an MACC that is *truly* independent (...) it must be in a position for them to operate independently » (I001-P6, 5 : Kuala Lumpur 2013).

En parlant de budget avec les interviewés, le mécanisme de contrôle s'exerce surtout avec le bureau du premier ministre. En discutant de cette influence, la plupart des agents soulignent :

« Yeah budget of course we have to go through certain mechanisms right? You cannot get the budget from the public, so we have to get (it) from the government, So currently we get our budget from the PM's office. PM's office is considered one ministry but its just called Prime Minister's office. » (I002-P14, 6 : Kuala Lumpur 2013).

Avec l'augmentation croissante du budget constaté précédemment, une agente soutient qu'il est relativement facile d'obtenir davantage de financement : « But now it's getting so easy. Even the budget. Even though they have, they give us an increased budget every year, we ask and they approve, an additional budget to that. » (Id.). À ce stade, il n'apparaît pas que ce point de pression exerce une influence directe sur le fonctionnement de l'agence telles les opérations ou les enquêtes. Toutefois, la symbolique et l'influence indirecte restent à considérer.

Un autre indice intéressant d'influence politique se trouve au sein de l'organisation de l'agence. En effet, on trouve au sein de la hiérarchie, une division qui s'intitule : « NKRA division », sous la branche du commissaire en chef. Nommée en référence aux objectifs clés de la nation (« National Key Result Areas »), cette division s'occupe de s'assurer de la mise en œuvre de la politique gouvernementale de transformation (« Government Transformation Program »), le programme établi par le gouvernement de Najib Razak. Un des NKRA étant l'anticorruption, des différentes cibles de performance des politiques anticorruption sont donc émises et la division au sein de l'agence veille à son application et son succès (MACC annual report 2011). La sphère politique a donc une division au sein de l'agence, un vecteur à travers

lequel de l'influence sur la direction peut aussi s'exercer.

Somme toute, l'ombre du premier ministre vient tempérer les réformes et les espoirs d'une agence qui soit totalement indépendante. La majorité des agents interviewés insistent cependant que le premier ministre n'est pas impliqué dans le fonctionnement de l'agence du moins pour les opérations et les enquêtes : « Now the prime minister is sort of cut off » (I001-P13, 9 : Putrajaya 2013). Ou encore : « We are not involved, nothing to do with the prime minister. (...) we just have this regular meeting with this independant body (...) It's just that the government still pay(s) our salary. That's all. » (I001-P14, 9 : Putrajaya 2013). Avec le passé de son prédécesseur, les interstices qui laissent s'infiltrer l'influence de la sphère politique au sein de la nouvelle agence sont toujours susceptibles de remettre en cause le statut d'indépendance bureaucratique fraîchement octroyé.

#### - Limites informelles : le spectre des anciens démons

Avec les cas d'ingérence qu'a connus le prédécesseur du MACC, il est certain qu'une des préoccupations primaires pour la nouvelle agence a été de la préserver de l'interférence de la classe politique, et surtout du bureau du premier ministre. Avec une agence dite indépendante, où elle ne répond plus à la sphère politique directement, il est capital pour son fonctionnement de ne pas recevoir d'ingérence occulte.

Depuis le début de l'agence, sur le terrain des opérations et des enquêtes policières, peu de preuves empiriques se prêtent à soutenir que le MACC ait reçu des directives politiques, surtout informelles et cachées, dans la même trame que l'ACA. En effet, la nouvelle structure indépendante et les comités indépendants semblent de prime abord avoir isolé l'agence d'ingérence politique directe. En mettant le doigt sur l'influence que peuvent exercer les pouvoirs

de nomination et la position institutionnelle de l'agence, le président d'un des panels consultatifs indépendants de l'agence lors de nos entrevues de terrain soutient qu'au niveau des opérations et des enquêtes, le gouvernement n'a pas été davantage gourmand dans son empiètement :

« I believe too that there is very little from the government, I will use the word little interference because you know you can't have a totally independant MACC while it is under the current position now. And also the decision to appoint the advisory committee and the panels were made not only by the MACC but of course by the Prime Minister. So you see there is a little interference, but as far as the operation is concerned, as far as investigation is concerned, I believe the government of the day stayed clear from MACC » (I001-P6, 6 : Kuala Lumpur 2013).

En effet, pour l'ACA, le politique n'a pas hésité par le passé de mettre la main à la pâte et à intervenir directement. Avec la nouvelle disposition institutionnelle, le MACC semble au moins protégé des liens informels qui existaient entre les agents et les politiciens qui s'ingéraient directement dans les enquêtes. Cependant, l'influence politique est toujours présente, quoiqu'amoinerie et indirecte.

Ceci est caractéristique de l'évolution que nous avons commentée précédemment. Les bureaucrates sont investis de plus d'indépendance et d'autonomie, et la nouvelle disposition institutionnelle semble *prima facie* établir le bouclier entre les deux sphères. Cependant, à travers les points névralgiques que nous avons élucidés, l'influence peut toujours se jouer, pour au moins garder un contrôle relatif.

En discutant de ce point clé avec une agente durant nos entrevues de terrain, cette dernière a reconnu la possibilité théorique d'interférence, mais avance d'une part qu'à ce stade de fonctionnement du MACC, aucune évidence ne se prête à cette conclusion, et que d'autre part la possibilité en soit d'une interférence reste difficile :

Theoretically yes, but I don't have information whether there is indirect influence. It is just a perception I think. (...). So I think there is hardly an opportunity for this direct influence. Because

each of the panel[s] has to put up their reports and made public. And our annual reports, is tabled in the parliament. So people can question. (I002-P14, 5 : Putrajaya 2014).

Il ne faut pas perdre de vue que le chef actuel, Datuk Abu Kassim Mohammed a donc été nommé par le gouvernement actuel, celui de Najib Razak. On a donc un commissaire en chef et un premier ministre qui sont à l'unisson, ce qui limite les possibilités de friction entre les deux.

Un autre point peut se relever inquiétant. Dans les statistiques d'enquêtes, les nouveaux procès qui ont été formulés envers les politiciens n'ont pas connu de sélectivité, mais plutôt une baisse : 15 en 2009, 1 en 2010, 1 en 2011 et 0 en 2012. Ce ralentissement concorde d'autant plus avec le fait qu'en 2009 s'est produit le seul roulement de commissaire en chef. Toutefois avant de sauter à des conclusions hâtives, il ne faut pas perdre de vue les cas de haut placés auxquels s'est attaquée l'agence.

Outre les pouvoirs de nomination, l'influence du politique se ressent toujours dans les points traditionnels évoqués avec l'ACA. En effet, il ne faut pas oublier l'influence du procureur général (Siddiquee 2013; Beh 2011, 181). Comme le prévoit la loi, malgré le peu de pouvoirs juridiques accordés à l'agence, la décision finale revient au procureur de décider si oui ou non, le cas mérite d'être traduit en cour de justice. Les pouvoirs juridiques du commissaire en chef ne s'étendent que seulement sous les auspices du procureur général. Plusieurs participants ont évoqué cet obstacle pour l'agence, car au final, les statistiques de poursuites judiciaires reflètent un processus décisionnel qui n'est pas seulement le leur. Beaucoup de participants ont évoqué cette faiblesse institutionnelle comme un obstacle :

« I mean I can talk for the MACC but not for the AG, the attorney general's chambers, because the final decision is them. Not us. » (I002-P14, 5 : Putrajaya 2013).

Ou encore : « the final decision, whether to charge a particular person or not, lies in the hands of one person, and one person only and that is the attorney general. (...) there is always a possibility that this particular person would be choosy or rather selective in determining who should be prosecuted » (I001-P6, 5 : Kuala Lumpur 2013).

Un des procureurs attachés au MACC, souligne évidemment que la ligne de démarcation entre une poursuite judiciaire ou non est délimitée par les preuves factuelles : « If we have enough evidence, then only we will take the case to the court ». Il continue : « we don't want just (to) go to court and try our luck. (...) That's why we need to be careful, with enough evidence, not simply test our cases to them » (I001-P4,1-4 : Putrajaya 2013).

Toutefois, cette disposition institutionnelle permettant l'influence du procureur général, a été relevée comme limitant l'autonomie bureaucratique de l'agence (Yusoff *et al.* 2013, 129). Quoi qu'il en soit, il ne faut pas perdre de vue que les taux de condamnation sont en hausse depuis 2009. Les vieux démons sont donc toujours à surveiller.

#### 4.3.3.2 Les limites à l'autonomie

##### - Crédibilité : une réputation toujours testée

Nous avons soulevé les efforts de l'agence pour paraître davantage indépendante et autonome par rapport à son prédécesseur. Cependant comme notre étude de l'ACA l'a indiqué, une grande partie de son indépendance et de son autonomie se rapporte dans ses faits et gestes, et à travers la réputation et la crédibilité que l'agence est capable de projeter. À ce jour, nous ne pouvons pas soutenir que ceci s'est fait sans imprévu.

Au niveau de sa crédibilité, l'agence a dû composer dès le début avec des circonstances peu prévisibles. Deux décès de détenus ont été constatés lorsqu'ils étaient en garde à vue du MACC. Le premier, Teoh Beng Hock, a créé une onde de choc à travers les médias, le cas s'étant déroulé selon des circonstances assez nébuleuses : il s'agit d'un incident de suicide suite à son interrogation au bureau du MACC de Shah Alam, dans l'État du Selangor qui était alors contrôlé par l'opposition. Des allégations de torture et de maltraitance lors de son interrogation ont fait

surface, surtout que le jeune aide politique appartenait à un parti d'opposition, le Democratic Action Party (DAP). Détenu lors d'une enquête de corruption sur son supérieur, l'aide politique s'est fait interroger au bureau du MACC, après quoi il a été retrouvé sur le toit de l'édifice adjacent le 16 juillet 2009 (Royal Commission of Enquiry on the Death of Teoh Beng Hock 2011, 18-19). Dans ces circonstances, les soupçons de torture et les craintes de sélectivité politique qui ont hanté l'ACA sont vivement réapparues dans les critiques, notamment au sein des médias et des partis d'opposition (Siddiquee 2013, 192). Une commission royale a été lancée peu de temps après. Elle a publié dans son rapport que le jeune aide politique s'était suicidé, notamment pour cause d'abus excessif de la part des agents qui l'interrogeaient (Royal Commission of Enquiry on the Death of Teoh Beng Hock 2011). Le deuxième incident est survenu au quartier général, il s'agit du décès d'Ahmad Sarbani Mohamed le 6 avril 2011, après avoir chuté du 3<sup>ème</sup> étage de l'édifice sur un terrain de badminton. Douanier de profession, il était un suspect dans une affaire de corruption impliquant une soixantaine de douaniers, concernant un syndicat impliqué dans l'évasion fiscale et le blanchiment d'argent (Siddiquee 2013, 192).

En discutant de l'importance de la confiance que porte la société civile envers l'agence, un des agents interviewés a fait référence à ces deux incidents: « We had a few setbacks when MACC was started, we had a few setbacks. Custodial attacking, Teoh Beng Hock (...). And it was subsequently followed by another death, still in Kuala Lumpur » (I001-P13, 10 : Putrajaya 2013). Ces deux incidents ont certainement porté un dur coup à la crédibilité et à la confiance envers l'agence qui venait d'être mise sur pied, tout en ravivant les craintes des symptômes de sélectivité politique qui avaient hanté l'ACA. En effet, ces deux incidents sont survenus relativement tôt dans le fonctionnement de l'agence, qui cherchait à tout prix à commencer et à

maintenir une image indépendante et autonome. Avec ces deux cas, l'agence a dû redoubler d'effort pour regagner la confiance de la population après le verdict de la commission royale : « These two mysterious deaths sparked widespread criticisms against the MACC and shattered its credibility as a revamped institution » (Siddiquee 2013, 192).

Dans un autre ordre d'idées, rien ne teste mieux la crédibilité de l'agence face aux partis prenants qu'un scandale politique d'un personnage de haut rang. En effet, le tourbillon médiatique et l'atmosphère générale que génère un scandale placent l'agence sous les projecteurs. Le meilleur exemple de cela est le cas de Mahmud Taib. Considéré comme l'épreuve de vérité pour l'agence, le cas de ce ministre en chef du Sarawak a fortement testé la solidité des fondations de l'agence. Aux dernières élections générales de 2013, le Barisan Nasional a encore une fois été porté au pouvoir, mais avec une relativement faible majorité, et surtout, grâce aux deux États de Sarawak et Sabah. Mahmud Taib étant le ministre en chef de Sarawak a grandement participé à cette victoire d'une part, et d'autre part est considéré comme le titan incontournable de cet État. Longtemps soupçonné de corruption, de favoritisme et de népotisme, surtout dans l'industrie forestière, une vidéo compromettante produite par l'ONG Global Witness en mars 2013 a fait surface, mettant au jour certains liens de corruption impliquant le ministre en chef (Global Witness 2013). La vidéo montre des supposés membres de famille de Taib qui expliquent des transactions foncières corrompues, notamment en utilisant des proxys de sa famille et des paiements financiers depuis Singapour (The Edge 8 Juillet 2013, 16). Pour ajouter à l'atmosphère de scandale, le ministre en Chef a déclaré qu'il ne voulait pas coopérer avec l'agence car elle n'était pas digne d'assistance : « Taib (...), said MACC does not deserve his cooperation because it was 'naughty and dishonest', inflicting great injury on MACC's



credibility » (Id.). Évidemment sous l'article 48 de l'acte, le refus de coopération est une offense en soit. Dans la foulée médiatique, les appels au MACC ont forcé l'agence à révéler des détails de son enquête, qui assure avoir débuté avant le dévoilement de la vidéo, ayant créé un groupe de travail composé de plusieurs agences, dont le bureau du procureur général, qui avait déjà interrogé 20 personnes et examiné 400 dossiers à cet égard (New Straits Times, 2 Juillet 2013).

Ce cas est particulièrement intéressant pour tester le MACC pour deux raisons. La première étant politique, car l'agence a affaire à un titan de la politique du Sarawak du Barisan Nasional, qui est capable d'utiliser le levier de la victoire relativement précaire du BN aux dernières élections. En effet, ce dernier est chef de l'État ayant amené 25 sièges sur 31 au Sarawak dans la victoire de 133 sièges du Barisan Nasional, ce qui a permis à la coalition de former le gouvernement. Son allégeance à la coalition se trouve donc particulièrement cruciale (Id.). Ceci met donc à l'épreuve la sélectivité politique de l'agence, qui se trouve face à un ténor du Barisan Nasional, qui dispose d'un capital politique imposant. La deuxième raison est économique. Dans les cas abordés par l'agence, ce dernier est définitivement classé dans les cas de haut placés aux vues des ressources économiques dont disposent le ministre en chef. Ce cas est donc en même temps un test pour l'indépendance de l'agence, ainsi que son autonomie. Évidemment au niveau de la rapidité de l'enquête, la société civile et les partis d'opposition se font impatients et veulent des résultats. Toutefois en discutant de la gestion des cas de haut placés avec une agente durant nos entrevues, cette dernière explique la nature souvent compliquée qui implique aussi d'autres pays et d'autres juridictions : « These kinds of cases involve other jurisdictions from other countries (...). We have witnesses all over the world, we have documents all over the world. So that's why we keep on answering that we are still under

investigation. » (I001-P14, 11 : Putrajaya 2013). Les sceptiques doutent de l'efficacité de l'enquête qui a encore à faire ses preuves : « With the Sarawak chief minister exercising such political muscle, MACC's probe will probably be obscure and the outcome will not be made public until the political equation changes » (The Edge 8 Juillet 2013, 16). Cependant, le 12 février 2014, Taib Mahmud démissionne de son poste, mettant fin à son règne de 33 ans.

Un dernier cas qui fait tituber la réputation de l'agence est celui du Port Klang Free Zone (PKFZ) (Siddiquee 2013, 196). Le cas implique le sauvetage d'un parc industriel avec des sommes touchant des milliards de ringgits (Beh 2011; Siddiquee 2013). Le MACC a participé dans une enquête et une poursuite judiciaire qui a traduit Tun Dr. Ling Liong Sik en justice. Ce dernier étant un poids lourd de la politique du Barisan Nasional, il a notamment été le président du MCA, l'aile chinoise de la coalition au pouvoir, ainsi que le ministre du Transport sous Mahatir et membre du cabinet. L'enquête a certainement été critiquée et beaucoup de scepticisme qu'un coupable soit identifié s'est fait ressentir (Siddiquee 2013, 196; Beh 2011) : « It is suspected that previous transport ministers and other top bureaucrats are involved in the scandal, though whether any of these individuals will be prosecuted at the end of the investigation remains to be realized » (Beh 2011, 178). Cependant, Tun Ling Liong Sik a été traduit face à la justice concernant ce scandale. Un participant à nos entrevues a notamment souligné que traduire ce géant de la politique en cour était en soit une victoire pour l'agence, car ce dernier détient le titre de 'Tun', la plus haute distinction que peut recevoir un individu sans faire partie de la famille royale. Seulement une poignée d'individus se sont vu décerner cet honneur : « a 'Tun', a person with a title of a 'Tun' was charged. That was Tun Ling Liong Sik. Never before in the history of our country, a person who has a title 'Tun' was charged. That is the highest honor. And he was

formerly Minister of Transport » (I001-P7, 4 : Kuala Lumpur 2013). Ce fait devrait en soi dissiper les craintes que l'agence ne s'attaque pas aux personnalités puissantes et aux cas de haut placés. Toutefois récemment, Tun Ling Liong Sik a été blanchi des accusations à son égard par la justice malaisienne (The Star, 25 octobre 2013). Bien que l'agence ait intenté une poursuite, le verdict de la justice se pose comme une pilule amère face à leur effort.

Ces événements ont malmené la crédibilité et la réputation de l'agence. Un dernier élément mérite d'être soulevé : la politisation de l'enjeu de l'anticorruption. Pour ce qui est de sa réputation et de sa crédibilité, elle est souvent remise en cause ou attaquée par l'opposition. En effet, plusieurs agents ont soulevé ce point : « They throw all kinds of allegations. They say we are not independent... they politicise everything. » (I001-P14, 10 : Putrajaya 2013). Comme pour l'ACA, la politisation de l'enjeu de la corruption est forcément susceptible d'affecter la crédibilité de l'institution en soit. L'utilisation de l'enjeu entre gouvernement et opposition coince souvent l'agence au sein de luttes politiques. En continuant sur le sujet : « So we are(n't) partisan, we don't side with the government, nor the opposition. We are an independant body doing our job. And we just report to the respective independant advisory body or panel. » (Id.) Dans les tranchées des débats parlementaires, la crédibilité de l'agence peut être remise en cause : « You can see (in) the newspaper today also, one of the members of parliament, just to attack the credibility of MACC, (was) saying that we are not doing our job, but we will reply to them » (I001-P4, 3 : Putrajaya 2013).

Somme toute, ces problèmes de crédibilité, de réputation, et de confiance générale que porte la société civile envers l'agence indiquent une autonomie et une indépendance bureaucratiques toujours limitées. Moins de coopération de la société civile handicape la réussite

des enquêtes. Si le contrôle politique informel sous la forme d'ingérence reste pour l'instant un spectre du passé, la crédibilité et la réputation de l'agence restent relativement fragiles et constamment testées.

#### - Personnel et recrutement

En remémorant les faiblesses qui ont par le passé troublé l'ACA surtout dans ses débuts, on note que le manque de personnel en général, ainsi que le manque de personnel qualifié a souvent ralenti l'agence (Marican 1979; Yusoff *et al.* 2013). En discutant des difficultés liées au personnel, un agent souligne d'une part la relative jeunesse de ses agents, et d'autre part sa composition majoritairement malaise (une particularité qui se retrouve dans l'ensemble de la bureaucratie malaisienne). Ces deux particularités semblent ralentir les actions de l'agence : « (The) majority of my officers (are) very junior. In the sense that they don't have (much) experience. (...) they are quite junior and fresh, in dealing with the private sector (...) because they have to communicate in english, that kind of thing whereby as I said, the majority of my officers (are) Malays » (I001-P2, 10 : Kuala Lumpur 2013). En reprenant l'incident de Teoh Beng Hock, les projecteurs ont été braqués sur la qualité et la compétence du personnel et des officiers. En effet, la commission royale d'enquête a notamment souligné dans son rapport les faiblesses des officiers : la brutalité, l'arrogance et le manque de discipline, mais surtout le manque de formation dans les procédures d'interrogation et l'insuffisante connaissance et utilisation de la technologie moderne (Royal Commission of Enquiry into the Death of Teoh Beng Hock 2011, 116). Dans ses commentaires en conclusion, la commission souligne :

« It may be that the Selangor MACC is a single bad example within the entire MACC system. However, this is unlikely to be the case and it is more likely that the weaknesses identified at Selangor need to be addressed across the whole of MACC. (...) Training, counselling and a tightening of SOP (Standard Operating Procedure) and discipline can effect a short term 'fix' to junior ranks » (Id.)

Ces difficultés avec le personnel proviennent entre autres du fait que l'agence ne contrôle pas totalement sa méthode de recrutement. En effet l'agence, comme la majorité des agences bureaucratiques doit passer à travers le mécanisme « Public Service Commission/Department » qui recrute des fonctionnaires. Comme l'explique une agente : « At the moment we are still under the Public Service Commission, which is a government body, that recruits officers, the public service officer, as well as MACC officer(s) » (I002-P14, 10 : Putrajaya 2013). Comme le soutient une autre agente, la Commission ne transfère pas toujours les meilleurs candidats à l'agence, ou les candidats qui possèdent les qualifications dont ils auraient besoin : « So sometimes, they send candidates who are not fit for our post (...) We cannot decide. They are the ones who decide. And they interview. They are the one(s) who interview our officers » (I002-P14, 10 : Putrajaya 2013). Ceci limite donc l'autonomie de l'agence, qui ne contrôle pas totalement le processus de recrutement de son personnel, et qui doit composer avec du personnel filtré par une autre institution gouvernementale.

### **4.3 Synthèse**

Pour conclure ce chapitre, il est possible d'affirmer qu'une nouvelle relation de pouvoir s'est instituée entre le MACC et les politiciens comme résultat des nouveautés structurelles et institutionnelles, notamment son indépendance et ses pouvoirs. Ces nouvelles capacités sont devenues évidentes au niveau de ses résultats statistiques d'une part, ainsi que ses efforts concernant sa crédibilité et sa réputation d'autre part. Devant se détacher des limites connues par son prédécesseur, la nouvelle agence mise en place en 2009 a dû montrer qu'elle ne souffrait pas des mêmes symptômes de sélectivité politique ou d'hésitation face aux cas de grande corruption.

Des résultats encourageants d'une part ont été constatés sur le terrain, et d'autre part une nouvelle relation davantage isolée entre le bureaucrate et la sphère politique semble *prima facie* avoir été établie et respectée.

Toutefois des limites apparentes inquiètent définitivement les observateurs, autant au niveau institutionnel qu'au niveau des agissements de terrain. Au niveau institutionnel, des points névralgiques sont toujours sous le joug d'une influence politique, tel qu'au niveau des pouvoirs de nomination. Face au contrôle politique qui s'exerçait sur l'ACA, les parties prenantes de l'anticorruption ont exprimé leur inquiétude face à ces possibilités, sachant pertinemment qu'avec une relation de pouvoir aussi stricte qu'a connue l'agence, les vieilles habitudes sont difficiles à perdre. La crédibilité et la réputation, ingrédients importants pour le fonctionnement de l'agence, présentent aussi des avancées telles le code d'éthique de l'agence ou la déclaration du commissaire en chef. La réputation de l'agence ne semble pas atteinte pour le moment lorsqu'il s'agit d'ingérence ou d'interférence de la sphère politique. Cependant, des limites existent toujours, et dès les débuts de l'agence, des circonstances imprévues ont directement testé l'agence, tels les deux décès en garde à vue. De plus, l'agence reste constamment testée par les cas de haut placés qui se présentent, et par la politisation qui gravite autour de ces cas.

Tel qu'annoncé par notre hypothèse, le contrôle politique exerce une influence dans la mise en œuvre du MACC. Au niveau institutionnel, d'une part des améliorations structurelles permettent des avancées notables, mais certaines limites claires retiennent l'agence de mieux réussir. Au niveau concret, ses agissements et sa crédibilité ont aussi connu une amélioration, mais celles-ci ont été affectées par des incidents qui sèment le doute sur les relents du passé. Ainsi, cette dualité du contrôle politique dans sa structure, d'avancées notables couplées de

limites apparentes, reflète la dynamique à deux vitesses que connaît l'agence dans sa mise en œuvre.

## CONCLUSION

### 5.1 Retour sur la question de départ

Le problème de départ de cette recherche portait sur la dislocation qui semble exister entre deux tendances entourant les politiques anticorruption. On constate d'une part la sophistication et l'augmentation des politiques à travers le temps. Encadrées par de plus en plus de lois, et soutenues par de plus en plus d'institutions, on observe une complexification des politiques anticorruption en Malaisie depuis son indépendance en 1957. La seconde tendance est l'absence de changement fondamental concernant la corruption. Sans sombrer dans un type de corruption prédateur qui handicaperait le développement de l'État, il est aussi difficile de soutenir que la corruption se soit radicalement améliorée. Se reflétant autant dans les sondages et les indicateurs internationaux que dans la trame de la vie politique, la corruption n'a pas connu de variation majeure. Cette réalité se confronte durement à l'armature anticorruption impressionnante dont s'est doté le gouvernement Malaisien au fil des années. Une dissonance existe donc entre le relatif *statu quo* de la corruption en Malaisie, et l'augmentation et la sophistication des politiques anticorruption.

Pour apporter des réponses à cette réalité, nous nous sommes questionnés sur l'effet du contrôle politique sur les politiques anticorruption. En évoquant des débats et en examinant la littérature sur la relation entre la bureaucratie et la sphère politique, le contrôle et les relations de pouvoir qui s'exercent entre les deux, il nous a été possible de développer un questionnaire pertinent face au contexte malaisien. En effet, la place du politique, son rôle dans la lutte anticorruption et sa présence au sein de la mise en œuvre a été une avenue heuristique, amenant



ainsi une meilleure compréhension de la lutte contre la corruption et les dynamiques des politiques malaisiennes. La littérature anticorruption s'interroge sur la place que devrait occuper la sphère politique au sein des politiques, jonglant avec des notions d'ingérence, d'interférence, et de volonté politique (Pope et Vogl 2000; Quah 2008). De plus, la question de la prépondérance de la sphère politique dans la bureaucratie malaisienne est une question qui a préoccupé plusieurs auteurs (entre autres, Puthuchearry 1978; Lim 2002; Siddiquee 2002). À ce titre, l'avenue du contrôle politique s'est avérée un angle fructueux afin de pouvoir analyser le contexte malaisien et l'enjeu en question.

De cette question de recherche, une hypothèse est ressortie au premier plan, postulant que le contrôle politique exercé sur les politiques anticorruption, entravait leur mise en œuvre. Autrement dit, la mise en œuvre de l'agence se trouve handicapée lorsque le contrôle politique est trop contraignant. D'une manière simplifiée, on peut avancer qu'une variation du contrôle politique s'accompagnerait d'une variation dans la mise en œuvre de l'agence. Ainsi, davantage de contrôle politique serait synonyme d'un obstacle à l'agence, et une réduction du contrôle politique s'accompagnerait d'une amélioration de la mise en œuvre de l'agence.

Dans ce mémoire, nous avons tenté de valider cette hypothèse en l'appliquant à notre étude de cas comparative, plus précisément en observant distinctement le contrôle politique du Malaysian Anti-Corruption Commission (MACC), et son prédécesseur l'Anti-Corruption Agency (ACA). En contrastant l'expérience du MACC, qui date de 2009, avec son prédécesseur, nous avons pu mieux comprendre l'influence du contrôle politique sur leurs mises en œuvres respectives. En effet, le changement qui s'est effectué entre les deux agences, essentiellement l'octroi de l'indépendance *de jure* de l'agence anticorruption, a été le point clé qui a permis de

jauger la pertinence de notre hypothèse. Pour tester celle-ci, nous avons procédé sur plusieurs fronts, autant sur le plan des institutions que sur le plan des acteurs. Finalement, nous avons apporté les données récoltées par nos entrevues de terrain réalisées au cours d'un séjour qui s'est déroulé durant l'été 2013.

Nous avons déconstruit le concept de contrôle politique en deux piliers, soit l'autonomie et l'indépendance bureaucratiques. Pour une agence anticorruption, ces deux mécanismes se comprennent respectivement comme la possibilité de pouvoir soutenir un chemin d'actions qui est proprement le leur, ainsi que l'absence d'influence politique sur son fonctionnement. Ceci signifie d'une part la possibilité de pouvoir poursuivre ses agissements sans rencontrer d'obstacles (i.e. des barrières juridiques ou politiques), et d'autre part de ne pas se faire influencer par la sphère politique (i.e. l'influence directe ou indirecte des acteurs politiques).

Les indicateurs que nous avons utilisés pour nous rendre compte des variations du contrôle politique, notre variable indépendante, ont été sur le plan institutionnel et le plan des acteurs bureaucratiques et politiques. Nous avons disséqué le contrôle politique au niveau des lois et de la structure des institutions, qui permettent une relation de pouvoir formelle entre l'agence bureaucratique et la sphère politique, notamment avec l'analyse des lois, provisions, juridictions et pouvoirs de l'agence. Puis, nous avons déconstruit les liens qui existent aussi avec les agissements de terrain au niveau des acteurs en abordant des notions de crédibilité de réputation et de confiance envers l'agence.

Pour nous rendre compte de la mise en œuvre de l'agence, notre variable dépendante, nous avons utilisé plusieurs indicateurs qui mettent en lumière les enjeux d'autonomie ou d'indépendance. Des données quantitatives de statistiques d'enquêtes, de plaintes formulées, de

poursuites judiciaires ont permis de mieux comprendre les conséquences des mutations institutionnelles et structurelles. Nous avons aussi utilisé des données qualitatives avec l'analyse de cas de haut placés, de confiance en l'agence, et de cas d'interférence, qui ont permis de mettre la lumière sur la façade de crédibilité, de réputation ou de légitimité.

### 5.1.1 Résultats

Les résultats présentés dans notre étude de cas supportent notre hypothèse initiale. Pour l'ACA, nous avons remarqué d'une part une formule institutionnelle et légale où le contrôle politique formel était contraignant. Au niveau légal, l'indépendance et l'autonomie de l'agence n'étaient pas suffisantes pour avoir une mise en œuvre optimale, une situation qui s'est reflétée dans ses statistiques d'enquêtes et de poursuites. De plus au niveau du terrain, les agents ne bénéficiaient pas d'une confiance populaire très élevée. Plusieurs cas d'interférence informelle, de laxisme ou de sélectivité ont été constatés au sein de leurs opérations. Une grande partie de ces critiques recensées identifiaient notamment la branche exécutive du gouvernement, et surtout le bureau du premier ministre, comme étant la source principale de ce contrôle politique excessif. L'influence politique qui était exercée sur l'agence a donc été observée autant au niveau formel qu'au niveau informel.

Considérant les limites de l'ancienne agence et l'atmosphère de mécontentement qui s'était accumulée à son égard, un virage politique s'est effectué en 2009, où une réforme de l'agence anticorruption a pour la première fois de son histoire garanti son statut d'indépendance bureaucratique. De plus, davantage de pouvoirs ont été conférés à l'agence, afin d'augmenter son autonomie. Au niveau institutionnel, la création des panels de surveillance indépendants a certainement permis la mise en place d'une nouvelle relation de pouvoir entre *l'agent* et son

nouveau *principal*. Considérant le reste des provisions qui lui ont été octroyées, telle une augmentation de ses pouvoirs juridiques, et de ses pouvoirs d'enquêtes, le gouvernement malaisien a voulu s'assurer que l'agence puisse remplir ses fonctions d'une manière plus efficace que son prédécesseur.

Toutefois, nous avons pu noter en décortiquant le contrôle politique du MACC que les agents de la commission n'étaient pas investis d'un chèque en blanc quant à leur indépendance et leur autonomie de la part de la sphère politique. En effet, des points névralgiques, notamment au niveau des panels indépendants ou des procédures de nomination, permettent au politique de garder un contrôle au moins indirect sur l'agence, surtout sous la forme d'influence émanant du pouvoir exécutif. Sans surprise, les dynamiques dans le fonctionnement au quotidien de l'agence connaissent la même dynamique double. D'un côté, un effort supplémentaire est fourni de la part de l'agence afin de paraître indépendante et autonome, avec des statistiques d'enquêtes en hausse et relativement impartiales. D'un autre côté, la diminution de la poursuite de politiciens, la présence d'incidents sensibles et les cas de grande corruption qui tardent à connaître des résultats satisfaisants, continuent de tester les fondations de la crédibilité de l'agence sur une base constante.

Nous avons donc été amenés à évaluer le contrôle politique pour la nouvelle agence. Celui-ci se caractérise d'une part par une diminution effective du contrôle direct, mais cette diminution est néanmoins accompagnée de délimitations claires. Il transparaît pour l'instant que la période de contrôle directe ou encore d'ingérence sur l'agence semble révolue. En revanche, il ne faut pas perdre de vue que l'influence exercée par le bureau du premier ministre est toujours discernable. Par analogie à notre démarche sur l'ACA, ce contrôle politique particulier explique

cette dynamique double sur la mise en œuvre de l'agence. D'un côté on observe des améliorations mais il y a toujours des réserves.

Somme toute, notre hypothèse semble bien décrire les relations de pouvoir à l'œuvre, ainsi que ses conséquences sur la mise en œuvre de l'agence anticorruption. La comparaison entre l'ACA et le MACC, permet d'observer la différence de contrôle politique qui était à l'œuvre, tout en observant les variations dans leurs mises en œuvre. Un contrôle politique contraignant, strict et excessif sur l'ACA engendrait des résultats insuffisants. Pour l'agence contemporaine, un contrôle politique en recul, mais toujours présent d'une manière indirecte, affiche des résultats qui sont en amélioration, mais qui présentent toutefois des limites qui sont constamment scrutées. D'une manière schématique, si l'on compare l'ACA dans sa version la plus récente, et le MACC, nous pouvons observer la tendance exposée dans ce tableau :

Figure 6 : Tableau récapitulatif du contrôle politique

Agence	Anti-Corruption Agency (Acte 1997)				Malaysian Anti-Corruption Commission (Acte 2009)			
Contrôle politique								
Indépendance	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Statut d'agence</li> <li>-Redevable à la sphère politique</li> <li>-Directeur: nommé/congédié par le roi et le PM*</li> <li>-Institutionnellement placé sous le bureau du PM</li> <li>-Budget par l'entremise du bureau du PM</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>-Statut d'agence indépendante</li> <li>-Redevable aux panels indépendants</li> <li>-Membres des panels nommés par le roi et le PM</li> <li>-Directeur : nommé/congédié par le roi et le PM</li> <li>-Institutionnellement placé sous le bureau du PM</li> <li>-Budget par l'entremise du bureau du PM</li> </ul>			
Autonomie	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Portée de la loi</li> <li>-Pouvoirs d'enquêtes</li> <li>-Pouvoirs juridiques restreints par le procureur général</li> <li>-Recrutement à travers le PSD**</li> <li>-Crédibilité et réputation très faible</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>-Portée de la loi étendue</li> <li>-Pouvoirs d'enquêtes étendus</li> <li>-Pouvoirs juridiques légèrement étendus, mais toujours restreints par le procureur général</li> <li>-Recrutement à travers le PSD</li> <li>-Crédibilité et réputation améliorée, mais fragile et constamment testée</li> </ul>			
Résultats : Mise en œuvre								
	ACA				MACC			
Résultats de terrain	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Cas constatés d'ingérence informelle et d'instrumentalisation politique</li> <li>-Sélectivité dans la poursuite et les enquêtes</li> <li>-Timidité lorsqu'il s'agit des cas de grande corruption</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>-Aucun cas d'ingérence informelle pour l'instant</li> <li>-Aucune sélectivité politique, mais un ralentissement au niveau des politiciens</li> <li>-Certains cas de haut placés réussis, mais d'autres attendent d'être poursuivis</li> </ul>			
Date	2001	2002	2003	2004	2009	2010	2011	2012
Enquêtes	663	1063	1058	982	939	1220	1304	1078
Arrestations	318	290	339	497	500	944	918	701
Poursuites	115	200	175	178	X	309	388	339

\*Premier ministre

\*\*Public Service Department

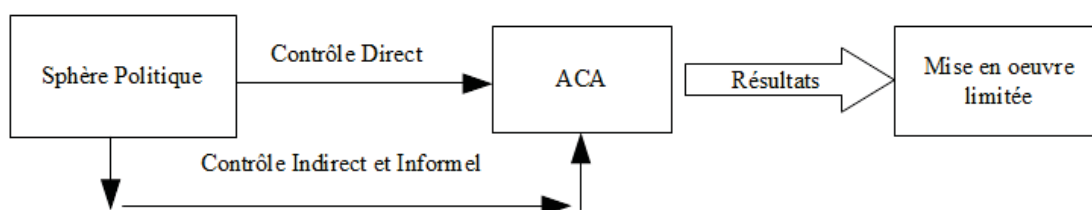
X : Donnée indisponible

(Les statistiques fournies ne sont qu'à titre indicatif pour résumer. Pour comparer à titre égal, nous avons pris 4 années de fonctionnement de l'ACA dans sa version finale, et les 4 premières années de fonctionnement du MACC).

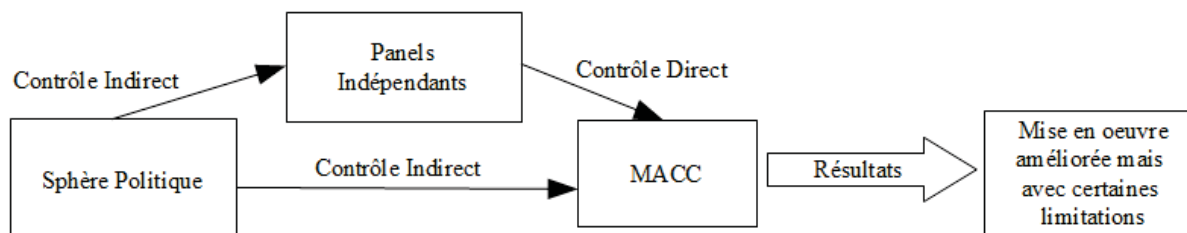
On observe donc au niveau de notre cas que la variation du contrôle politique entraîne une variation des mises en œuvres des agences. Un contrôle politique moindre caractérisé par davantage d'autonomie et d'indépendance, mais limité par de l'influence indirecte, améliore sa mise en œuvre, tout en gardant certains bémols clairs. Schématiquement, on peut représenter les forces à l'œuvre comme suit :

*Figure 7 : Les influences du contrôle politique*

Contrôle politique de l'ACA



Contrôle politique du MACC



### 5.1.2 Interprétation

Que signifie la validation de notre hypothèse? Que peut-on en tirer sur l'ensemble des cas, soit l'univers des politiques anticorruption malaisiennes?

Premièrement, la validation de notre hypothèse répond à notre question de recherche. En effet, la validation de cette hypothèse entre nos deux cas nous permet de généraliser nos résultats sur un plus grand ensemble de politiques anticorruption. En montrant que la nature du contrôle

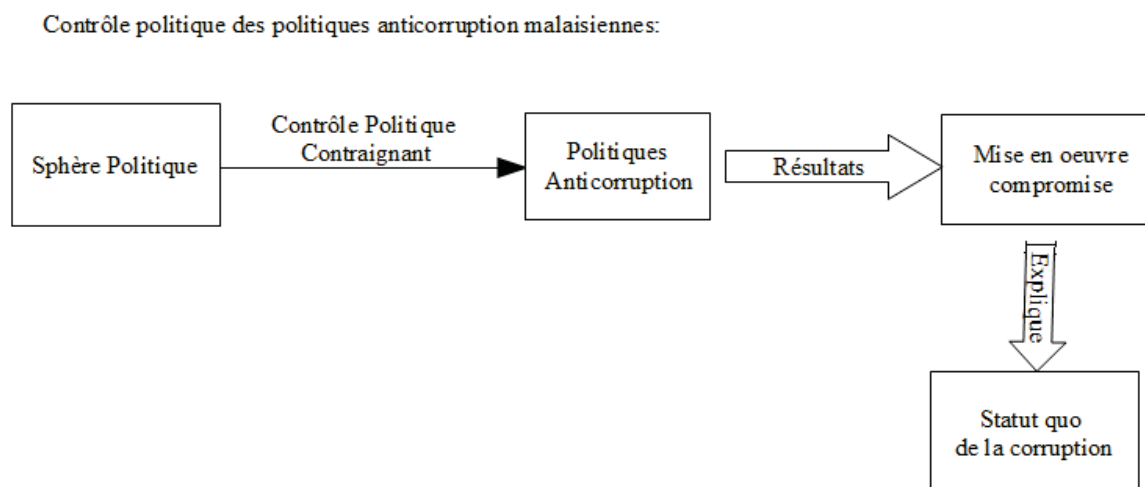
politique qui était tantôt excessive, tantôt reculée mais présente, nous avons fait le lien avec la mise en œuvre des institutions en question, pour montrer l'effet du contrôle politique sur les politiques anticorruption. Dans sa forme distillée, l'argument avancé est le suivant: le contrôle politique, surtout dans sa forme excessive et intrusive, empêche la mise en œuvre adéquate des institutions anticorruption. Dans le contexte malaisien, le contrôle politique effectué par la classe politique malaisienne, et surtout au niveau de l'exécutif, a contraint les institutions anticorruption, freinant leurs progrès.

Nous apportons donc des réponses à notre interrogation initiale. Le gouffre apparent qui existe entre la sophistication et l'augmentation des politiques anticorruption et le relatif *statu quo* de la corruption en Malaisie s'explique par la nature du contrôle politique à l'œuvre. Les relations de pouvoirs et les influences politiques ont par le passé contraint les politiques anticorruption, ce qui a en effet entravé leur mise en œuvre. Si la corruption en générale a connu si peu de variation malgré la mise en place d'institutions qui se diversifient et deviennent de plus en plus sophistiquées, c'est en partie à cause de la nature contrôle politique, qui compromet leur mise en œuvre.

On peut représenter notre argument de la façon suivante :



*Figure 8 : L'extrapolation du cas sur l'univers des institutions*



On voit donc dans cette figure notre variable indépendante, celle du contrôle politique, agissant sur notre variable dépendante, les politiques anticorruption. Son interaction apporte des réponses à notre problématique de départ : autant l'ajout de politiques anticorruption devrait engendrer une baisse de la corruption dans un système donné, si le contrôle politique n'est pas limité ou contraint, et que les acteurs politiques exercent toujours de l'influence ou de l'ingérence, la mise en œuvre de ces efforts se trouvera certainement retenue. Dit simplement, ce mémoire a donc démontré que la mise en œuvre des politiques anticorruption en Malaisie a été compromise par le contrôle politique.

## 5.2 Évolution

Alors qu'il n'est pas dans l'objectif de ce mémoire de se pencher sur les processus d'évolution, des tendances historiques deviennent toutefois intéressantes à relever. En effet, nous avons comparé l'agence anticorruption contemporaine avec son prédécesseur l'ACA, notamment

dans le contexte de sa dernière mouture, soit l'acte de 1997. Le processus de réforme qui est à l'œuvre concernant l'agence anticorruption ouvre d'or et déjà des pistes intéressantes pour appuyer notre argument. L'agence a maintes fois muté et évolué avant d'aboutir au MACC. Autant l'agence est tributaire du processus de réforme de son passé, les réformes qui sont à l'ordre du jour qui cherchent à augmenter la mise en œuvre du MACC tendent à modifier le contrôle politique.

Au niveau de son indépendance, la réforme qui se fait entendre le plus est celle de la procédure de nomination et de congédiement du commissaire en chef. Autant par les agents, que par les panels indépendants, ou encore même par les observateurs internationaux, changer la procédure de nomination du chef de l'agence à travers un autre mécanisme que la recommandation du premier ministre, tel que par le parlement, trouve beaucoup d'appui et revient constamment. Dans la même veine, la procédure de congédiement du commissaire en chef est aussi remise en cause : une proposition voudrait qu'elle soit similaire à la procédure de congédiement du procureur général (New Straits Times, 15 novembre 2013). Une autre réforme intéressante concerne une question d'image, de '*branding*' et de crédibilité. Un des panels indépendants a suggéré de changer le nom du MACC, pour ajouter le mot '*independent*' dans son titre, pour obtenir l'*Independent Malaysian Anti-Corruption Commission*' (New Straits Times, 8 Juin 2013). En effet, pour embrigader le plus de support populaire possible, tous les essais sont bons.

Au niveau de son autonomie, plusieurs réformes apparaissent dans le discours. D'une part, une réforme a été proposée concernant le recrutement de son personnel à travers le 'Public Service Department', qui voudrait que l'agence contrôle son recrutement avec sa propre

commission d'embauche. Cette réforme a d'ailleurs très récemment reçu l'aval du politique (New Straits Times, 15 Novembre 2013). Davantage de pouvoirs juridiques, notamment à travers l'octroi du droit de poursuivre sans l'obligation d'obtenir le consentement du procureur général est aussi d'actualité. Cela fait partie d'ailleurs des recommandations de Transparency International Malaysia, qui souhaite que les statistiques de poursuites de l'agence reflètent un processus décisionnel qui lui soit propre (New Straits Times, 26 août 2013). Finalement un cas intéressant pour examiner l'évolution de l'agence concerne la proposition de modification de l'article 23 de l'acte du MACC. En effet, à l'heure actuelle, une lacune dans la législation permet par certains cas, surtout de haut placés, de se retirer d'un processus décisionnel, tout en faisant jouer son influence : « But the minister can still ensure that his family member secures the project by leaving the tendering meeting, but not without first reminding the deciding panel, who are made up of his subordinates, that the applicant is his relative » (New Straits Times, 22 août 2013). Les réformes souhaiteraient colmater cette faiblesse, en donnant plus de pouvoirs à l'agence. D'autres modifications dans la législation comportent l'ajout de la responsabilité des entreprises lorsque des employés commettent des actes corrompus, leur permettant d'enquêter et de poursuivre des entreprises en soit (New Straits Times, 5 Juillet 2013); ou encore, la possibilité d'enquêter sur des individus ayant amassé une fortune au-delà de leurs moyens (New Straits Times, 15 Novembre 2013 ). Ces modifications à la législation cherchent à octroyer davantage d'autonomie bureaucratique à l'agence en augmentant ses pouvoirs.

Suivant les arguments soutenus dans cette recherche, les implications pour les politiques iraient dans le même sens. Après à peine six ans depuis ses débuts, les réformes lient indépendance et autonomie avec mise en œuvre. Si le contrôle politique peut être davantage

tempéré par ces modifications, alors l'agence devrait connaître des améliorations similaires à celles que nous avons documentées.

### **5.3 Apports de la recherche, limites et pistes de recherche**

#### *5.3.1 Apports à la littérature*

Notre recherche a premièrement apporté un regard sur le MACC qui ne date que de 2009, et donc qui a été peu étudié. Nous avons ainsi voulu contribuer à la littérature qui aborde le MACC (Siddiquee 2010; 2013; Beh 2011).

Concernant la littérature qui aborde les politiques anticorruption malaisienne, plusieurs approches identifient l'ingrédient manquant des politiques anticorruption comme une 'volonté politique' (Quah 2008). Notre recherche vient se confronter à cette approche. En effet, cette étude vient préciser les faiblesses de cette approche en revenant sur l'importance des institutions : le succès des politiques anticorruption malaisiennes ne découle pas seulement de la volonté politique de ses dirigeants, mais aussi de la nature des institutions qui permettent la relation entre eux et la bureaucratie. En effet, comme il a été dit précédemment, tous les premiers ministres ont adopté une position fervemment en faveur de l'anticorruption, qui s'est notamment traduit par l'abondance des politiques et des mesures anticorruption. La notion de volonté devient déjà ici trop souple. Un meilleur gage d'intentions et de stratégies politiques, est de voir à quel point les politiciens sont prêts à institutionnaliser la délégation de leur pouvoir, à diminuer leur contrôle, et à laisser les institutions anticorruption à leur libre fonctionnement.

En sortant du cas Malaisien, cette étude du contrôle politique d'une agence anticorruption permet d'aborder ce concept au sein de la lutte anticorruption au sens plus large et théorique. Dans sa forme conceptuelle présentée dans cette recherche, elle permet d'opérationnaliser

d'avantage les relations de pouvoir, et ce d'une manière plus concrète, que par la notion d'une volonté politique. En effet, le concept d'une volonté politique est intrinsèquement malléable et variable selon les circonstances, et peut facilement évacuer l'importance des institutions, du contexte et des conjonctures politiques. Autant pour des raisons de recherche académique que pour les implications dans la formulation de politiques publiques, le contrôle politique s'avère une avenue conceptuelle plus concrète pour comprendre et expliquer la réalité des agences anticorruption.

Finalement, notre étude revient sur l'importance des institutions dans l'étude de la lutte anticorruption. Comme le note Siddiquee : « In a way this suggests that old political institutions and cultures last long and that they continue to shape and constrain new politics and reform. Thus institutions are important and they do matter! » (Siddiquee 2010, 169). Ainsi, notre étude vient contribuer à cette ligne de pensée, qui aborde l'importance des institutions et des relations de pouvoirs qui y sont ensuite structurées.

### *5.3.2 Limites de la recherche*

La première limite à laquelle se confronte notre étude est la relative jeunesse du MACC. Il est tout à fait possible que les tendances observées subissent plusieurs fluctuations inattendues. On peut facilement postuler que dans le futur, des conjonctures politiques feront que le contrôle politique de l'agence se verra modifié, surtout en ce qui concerne l'ingérence et l'interférence politique. Cependant nous pouvons sentir un certain optimisme, de par le fait que si tôt dans le fonctionnement de l'agence, notre variable de contrôle politique soit discernable. En effet, le fait que nous soyons capables, à ce stade du fonctionnement de l'agence, de voir les variations dans la mise en œuvre qu'une réduction dans le contrôle politique engendre, vient augmenter la

confiance de nos résultats.

Il faut aussi s'attarder sur les autres explications possibles pour cette dissonance entre la sophistication des politiques anticorruption et le relatif statu quo de la corruption. Notre approche s'est majoritairement tournée vers l'amont du processus politique et les institutions. Cependant, plusieurs travaux ont élu de se pencher plus exclusivement sur la bureaucratie malaisienne pour apporter des réponses à des questionnements concernant leur mise en œuvre. En effet, l'entrave de la mise en œuvre des politiques anticorruption peut trouver son explication dans des enjeux de représentativité bureaucratique, de clivages et tensions ethniques, ou encore de manque de rigueur au niveau du terrain (Esman 1972; Puthucheary 1978; Siddiquee 2013, 193; Lim 2002). En effet, comme l'explique Lim : « The most frequent complaints, however, concern bureaucratic slack and the resulting nonfeasance and malfeasance of bureaucratic duties » (Lim 2002, 191). De plus, la question des relations ethniques a certainement son importance : « The ethnic factor permeates all decisions, even those which in the past may have been regarded as purely administrative » (Puthucheary 1978, 2). La bureaucratie étant largement dominée par les malais, son effet sur la mise en œuvre de politiques trouve aussi de la force explicative : « The instrumental values of effectiveness and efficiency are also negatively affected by Malay domination of the bureaucracy » (Lim 2007, 1515). En effet, l'exemple des discriminations positives basées sur l'ethnie et non le mérite, un tribut de l'époque du NEP, est susceptible d'avoir un impact sur la mise en œuvre de la lutte anticorruption en soit. Une autre explication possible concerne le contexte malaisien. En effet, Siddiquee (2010, 166) fait le lien entre les lacunes du contexte socio-politique de la gouvernance malaisienne ( i.e. l'accès à l'information, la liberté de la presse, ou la transparence) comme handicapant le succès des politiques. Ces autres

considérations peuvent certainement affecter les politiques anticorruption, et apporter des réponses à la problématique avancée dans ce mémoire.

Finalement, nous n'avions que l'opportunité d'effleurer la question de l'évolution de l'agence anticorruption malaisienne. Cependant des arguments intéressants peuvent se développer sur la trajectoire historique des politiques anticorruption pour expliquer la dissonance entre l'augmentation des politiques et les résultats produits. Des arguments de dépendance de sentier (Pierson 2004) ou encore de *layering* institutionnel (Thelen 2004) peuvent éclairer l'évolution et les processus de réformes des politiques anticorruption et ses conséquences.

### 5.3.3 Pistes de recherche

La lutte anticorruption en Malaisie est un volet fascinant de l'histoire de cette petite nation de l'Asie du Sud-Est, qui continue d'attirer de plus en plus de regards. La Malaisie offre un contexte politique et historique unique pour isoler certaines variables, surtout lorsqu'il s'agit du contrôle politique. La lutte ayant été portée par l'Alliance devenue Barisan Nasional depuis l'indépendance, l'importance de cet enjeu au sein du contexte politique fait ressortir des dynamiques propices à être observées.

Plusieurs pistes de recherche paraissent intéressantes pour mieux comprendre le sort des politiques anticorruption. La première serait une étude en profondeur du lien entre le contrôle politique et l'évolution des politiques anticorruption. Des recherches existent sur l'évolution des politiques en général (Marican 1979; Yusoff *et al.* 2013; Siddiquee 2010), mais peu d'entre elles tracent les liens entre le contrôle politique et leur évolution.

À ce titre, une autre avenue de recherche serait une comparaison historique montrant des différentes trajectoires de politiques anticorruption à l'international. Si l'on reprend l'exemple des

agences anticorruption, une étude qui ferait la comparaison de trajectoires historiques et d'interaction de plusieurs États avec le politique, permettrait d'élucider avec un plus grand degré de confiance, les influences à l'œuvre. Les questions d'indépendance des agences anticorruption étant d'intérêt dans la littérature (Pope et Vogl 2000; Heilbrunn 2004; De Sousa 2009a; De Sousa 2009b), la transformation d'une agence existante serait une avenue d'étude intéressante.

Avec un contexte politique qui est résolument stable et résilient au changement (Beaulieu 2008; Sloane-White et Beaulieu 2010), la Malaisie permet un cadre intéressant à travers lequel étudier la progression des politiques anticorruption. Au gouvernail depuis l'indépendance, le BN chapeauté par l'UMNO doit composer avec une société civile qui met le problème de l'anticorruption au centre des préoccupations de l'agenda politique. Carburant à la chaleur des scandales, les réformes cherchent constamment une meilleure mise en œuvre de l'agence. Les jeux de pouvoir internes, la sécurisation de rentes, et le patronage se trouvent de plus en plus scrutés par une agence anticorruption qui devient de plus en plus indépendante et puissante. Les dernières élections, celles de 2008 et 2013, ont notamment souligné le manque de confiance envers la coalition qui a perdu les deux tiers des sièges, requis pour modifier la constitution, (Moten 2009; The Star 2014). Le parti au pouvoir doit maintenant redorer son image s'il souhaite rester au pouvoir, et les réformes cherchant à altérer le contrôle politique des politiques anticorruption pourraient ouvrir la voie à une agence davantage indépendante et autonome.



## **BIBLIOGRAPHIE**

### **Liste de participants aux entrevues :**

Exemple de code des entrevues : **I000-P0, 0 : I000**(numéro d'entrevue)-**P0**(pseudonyme du participant), **0** (page d'entrevue).

**P1** : Directeur de division du MACC. I001-P1 : 12 juin 2013, Malaysian Anti-Corruption Academy (MACA), Kuala Lumpur.

**P2** : Directeur de division du MACC. I001-P2 : 11 juin 2013, Malaysian Anti-Corruption Academy (MACA), Kuala Lumpur

**P3** : Directeur de division du MACC. I001-P3 : 26 juin 2013, Malaysian Anti-Corruption Academy, (MACA), Kuala Lumpur

**P4** : Directeur de division du MACC. I001-P4 : 4 juillet 2013, quartier général du MACC, Putrajaya

**P5** : -Individu s'étant désisté

**P6** : Directeur d'un panel indépendant surveillant le MACC. Occupation : Industrie des médias. I001-P6 : 18 juillet 2013, bureau à Kuala Lumpur.

**P7** : Conseillé politique du premier ministre. I001-P7 : 19 juillet 2013, bureau à Kuala Lumpur.

**P8** : Membre d'un panel indépendant surveillant le MACC. Occupation : milieu universitaire. I001-P8 : 25 juillet 2013, Université à Kuala Lumpur.

**P9**:Membre d'un panel indépendant surveillant le MACC. Occupation : Industrie des médias. I001-P9 : 23 juillet 2013, bureau à Kuala Lumpur.

**P10** : Membre d'un panel indépendant surveillant le MACC. Occupation : Homme d'affaires et membre des médias. I001-P10 : 31 juillet 2013, café à Kuala Lumpur

**P11** : Membre à la direction de Transparency International Malaysia (TI-M). I001-P11 : 7 août 2013, bureau de TI-M à Kuala Lumpur.

**P12** : Ancien membre d'un panel indépendant surveillant le MACC. Occupation : milieu universitaire. I001-P12 : 20 août 2013, Université malaisienne à Kuala Lumpur.

**P13** : Ancien directeur d'une branche étatique du MACC. Occupation : Conseillé spécial du MACC. I001-P13 : 23 août 2013, bureau du MACC à Putrajaya. I002-P13 : 5 septembre 2013, bureau du MACC à Putrajaya

**P14** : Directrice de division du MACC. I001-P14 : 23 août 2013, bureau du MACC à Putrajaya.  
I002-P14 : 5 septembre 2013, bureau du MACC à Putrajaya

**Total** : 13 individus pour 15 entrevues

### **Bibliographie :**

#### Monographies :

Alatas, Syed Hussein. 1968. *The Sociology of Corruption : The Nature, Function, Causes and Prevention of Corruption*. Singapore : Donald Moore Press Ltd.

Anechiarico Frank, et James B. Jacobs. 1996. *The Pursuit of Absolute Integrity : How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Studies of Crime and Justice. Chicago : University of Chicago Press.

Beaulieu, Isabelle. 2008. *L'État Rentier : Le cas de la Malaysia*. Ottawa : Presses de L'Université d'Ottawa.

Beh, L.-S. 2011. « Public Ethics and Corruption in Malaysia ». Dans Boca Ratan, dir., *Public Administration in Southeast Asia*. FL : Taylor and Francis Group, 171-191.

Carpenter, Daniel P. 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy : Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies*. New Jersey : Princeton University Press.

Crouch, Harold A. 1996. *Government and Society in Malaysia*. New York : Cornell University Press.

Crozier, Michel et Erhard Friedberg. 1977. *L'acteur et le système*. Édition seuil : sociologie politique. France.

Ellinas Antonis A. et Ezra Suleiman. 2012. *The European Commission and Bureaucratic Autonomy : Europe's Custodians*. New York : Cambridge University Press.

Esman, Milton J. 1972. *Administration and Development in Malaysia. : Institution Building and Reform in a Plural Society*. Ithaca : Cornell University Press.

Huber, John D. et Charles R. Shipan. 2002. *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York : Cambridge University Press.

Gilardi, Gabrizio. 2008. *Delegation in the Regulatory State : Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Northampton. USA : Edward Elgar.

Gomez, Edmund Terence. 1995. « Management Buy-Outs ». Dans Jomo Kwame Sundaram, dir., *Privatizing Malaysia : Rents, Rhetoric, Realities*. Boulder : Westview Press.

Gomez, Edmund et Jomo, K.S. 1997. *Malaysia's political economy : politics, patronage and profits*. Cambridge : Cambridge University Press.

Gomez, Edmund Terence. Ed. 2004. *The State of Malaysia : Ethnicity, Equity and Reform*. Londres : Routledge

Johnston, Micheal. 2001. « The Definitions Debate : Old Conflicts in New Disguises ». Dans Arvind K. Jain, dir., *The Political Economy of Corruption*. : Routledge

Johnston, Micheal. 2001. « Measuring Corruption : Numbers versus Knowledge versus Understanding ». Dans Arvind K. Jain, *The Political Economy of Corruption*.. : Routledge

Jomo, Kwame Sundaram (dir). 1995. *Privatizing Malaysia : Rents, Rhetoric, Realities*. Boulder: Westview Press.

Jomo, Kwame Sundaram. 2001. « Governance, Rent-Seeking, and Private Investment in Malaysia ». Dans Campos, Edgardo J., dir., *Corruption : The Boom and Bust of East Asia*. Manila : Ateneo De Manila University Press.

Kennedy, Laurel Beatrice. 1995. « Telecommunications ». Dans Jomo Kwame Sundaram, dir., *Privatizing Malaysia : Rents, Rhetoric, Realities*. Boulder : Westview Press.

Khan, Mushtaq H. et Jomo Kwame Sundaram. 2000. *Rents, Rent-Seeking And Economic Development : Theory and Evidence in Asia*. Cambridge : Cambridge University Press.

Lewis, David E. 2008. *The Politics of Presidential Appointment : Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton : Princeton University Press.

Lim, Hong-Hai. 2002. « Public Administration : The Effects of Executive Dominance ». Dans Loh Kok Wah, Francis et Khoo Boo Teik, dir., *Democracy in Malaysia : Discourses and Practices*. Nordic Institute of Asian Studies : Democracy in Asia Series. no. 5. Richmond : Curzon Press, 165-197.

Meier, Kenneth J, et Laurence J. Jr. O'Toole. 2006. *Bureaucracy in a Democratic State : A Governance Perspective*. Baltimore : John Hopkins University Press.

McKeown, Timothy J. 2004. *Case Studies and the Limits of the Quantitative Worldview*. Dans. Brady, Henry E. et David Collier, dir., *Rethinking Social Inquiry*. U.S.A : Rowman & Littlefield Publishers Inc.

Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time*. New Jersey : Princeton University Press.

Puthuchery, Mavis. 1978. *The Politics of Administration : The Malaysian Experience*. East Asian Social Science Monographs. Oxford : Oxford University Press.

Roberts, Alasdair. 2010. *The Logic of Discipline : Global Capitalism and the Architecture of Government*. New York : Oxford University Press.

Rodan, Gary. 2004. *Transparency and Authoritarian Rule in Southeast Asia: Singapore and Malaysia*. Londres : Routledge.

Roser-Ackerman, Susan. 2001. « Why do voters support corrupt politicians? ». Dans Arvind K. Jain, dir., *The Political Economy of Corruption*. Londres : Routledge

Searle, Peter. 1999. *The Riddle of Malaysian Capitalism : Rent-Seekers or Real Capitalists?*. Singapore : Talisman Publishing Pte. Ltd.

Siddiquee, Noore Alam. 2013. « Managing Ethics : Drives for Fighting Corruption and Enhancing Integrity ». Dans Siddiquee, Noore Alam, dir., *Public Management and Governance in Malaysia : Trends and Transformations*. New York : Routledge, 179-198.

Thelen, Kathleen Ann. 2004. *How Institutions Evolve : The Political Economy of Skills*. Cambridge : Cambridge University Press.

Thornton, Laura L. 2003. « Malaysia ». Dans Manikas, Peter M et Laura L. Thornton, dir., *Political Parties in Asia : Promoting Reform and Combating Corruption in Eight Countries*. United States of America : National Democratic Institute for International Affairs.

Weber, Max. 1921. *Économie et Société*. Paris : Plon.

Yusoff, Anis Yusal, Sri Murniati et Jenny Gryzelius. 2013. *Combatting Corruption : Understanding Anti-Corruption Initiatives in Malaysia*. Institute for Democracy and Economic Affairs : Kuala Lumpur.

#### Articles Scientifiques :

Abdullah, Nik Rosnah Wan. 2008. « Eradicating Corruption : The Malaysian Experience ». *Journal of Administration and Governance*. Vol. 3. no. 1.

Achen, Christopher H. et Duncan Snidal. 1989. « Rational Deterrence Theory and Comparative Case Studies ». *World Politics* (Janvier), Vol. 41 No. 2 : 143-169.

Bach, Daniel. 2011. « Patrimonialism and neopatrimonialism : comparative trajectories and readings ». *Commonwealth and Comparative Politics*. 49:3. 275-294

Case, William. 2008. « Malaysia in 2007 : High Corruption and Low Opposition ». *Asian Survey* (janvier/février). Vol. 48. no 1 : 47-54.

De Sousa, Luis. 2009a. « Anti-Corruption Agencies : Between Empowerment And Irrelevance ». *Robert Schuman Centre for Advanced Studies*. Florence : European University Institute.

De Sousa, Luis. 2009b. « Does Performance Matter To Institutional Survival? The Method and Politics of Performance Measurement for Anti-Corruption Agencies ». *Robert Schuman Centre for Advanced Studies*. Florence : European University Institute.

Doig, Alan. 1995. « Good Government and Sustainable Anti-Corruption Strategies : A Role for Independent Anti-Corruption Agencies? ». *Public Administration and Development* (1995). Vol. 15 : 151-165.

Doig, Alan et Stephen Riley. 1998. « Corruption and Anti-Corruption Strategies : Issues and Case Studies from Developing Countries ». *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, New York : United Nations Development Programme : 45-62.

Elegant, Simon et Jayasankaran S. 2000. « Malaysia Uncensored ». *Far Eastern Economic Review* (juillet). Vol. 163 no.27 : 26-28.

Fraser, Donald R., Zhang, Hao et Derashid, Chek. 2006. « Capital Structure and Political Patronage : The Case of Malaysia ». *Journal of Banking & Finance* 30 (2006) : 1291-1308.

Hamid, Ahmad Fauzi Abdul et Muhamad Takiyuddin Ismail. 2012. « Abdullah Ahmad Badawi : A Malaysian Neo-Conservative? ». *Japanese Journal of Political Science* (septembre).vol. 3 no. 3 : 379-399.

Heilbrunn, John R. 2004. « Anti-Corruption Commissions : Panacea or Real Medicine to Fight Corruption? ». *The International Bank for Reconstruction and Development : The World Bank*. Washington D.C. : USA : 1-21.

Lancaster, Thomas D. et Gabriella R. Montinola. 2001. « Comparative Political Corruption : Issues of Operationalization and Measurement ». *Studies in Comparative International Development* Automne (2001). vol. 36 no. 3 : 3-28.

Lim, Hong-Hai. 2007. « Ethnic Representation in the Malaysian Bureaucracy : The Development and Effects of Malay Domination ». *International Journal of Public Administration*. 30 (no 12-14): 1503-1524.

Marican, Mansoor Y. 1979. « Combating Corruption : The Malaysian Experience ». *Asian Survey*. (juin) vol. 19, no. 6 : 597-610

- Meagher Patrick. 2004. « Anti-Corruption Agencies : A Review of Experience ». *The Iris Discussion Papers on Institutions and Development* (mars). Article (no 04/02) : 1-34.
- Meagher, Patrick. 2005. « Anti-Corruption Agencies : Rhetoric Versus Reality ». *The Journal of Policy Reform*. Vol 8. no. 1 : 69-103.
- Milne, R.S. 1987. « Levels of Corruption in Malaysia : A Comment on the Case of Bumiputra Malaysia Finance ». *Asian Journal of Public Administration*. Vol. 9. no. 1 : 56-73.
- Moe, Terry M. 2005. « Political Control and the Power of the Agent ». *The Journal of Law, Economics and Organization*. Vol 22. no. 1 : 1-29.
- Moten, Abdul Rashid. 2009. « 2004 and 2008 General Elections in Malaysia : Towards a Multicultural, Bi-Party Political System? ». *Asian Journal of Political Science*. Vol 17 no.2 : 173-194.
- Nichols, Philip M. 2012. « The Psychic Costs of Violating Corruption Laws ». *Vanderbilt Journal of Transnational Law* (janvier). Vol. 45, Issue 1 : 145-210
- Polillo, Simone et Mauro F. Guillén. 2005. « Globalization Pressures and the State : The Worldwide Spread of Central Bank Independence ». *American Journal of Sociology*. Vol.110, no 6 :1764-1802.
- Pope, Jeremy et Frank Vogl. 2000. « Making Anticorruption Agencies More Effective ». *Finance and Development* (IMF quarterly), June 2000, vol. 36, N.2.
- Sani, Mohd Azizuddin Mohd. 2008. « Freedom of Speech and Democracy in Malaysia ». *Asian Journal of Political Science* (2008). Vol. 16. no. 1 : 85-104
- Siddiquee, Noore Alam. 2002. « Administrative Reform in Malaysia : Recent Trends and Developments ». *Asian Journal of Political Science* (2002). vol. 10 no.1 : 105-130.
- Siddiquee, Noore Alam. 2010. « Combating Corruption and Managing Integrity in Malaysia : A Critical Overview of Recent Strategies and Initiatives ». *Public Organization Review*. 2010, vol.10, no. 2 : 153-171.
- Smilov, Daniel. 2009. « Anticorruption Agencies : expressive, constructivist and strategic uses ». *Crime , Law and Social Change* 53 (2009) : 67-77.
- Teh, Yik Koon. 2002. « Money Politics in Malaysia ». *Journal of Contemporary Asia* (2002). vol 32. No. 3 : 338-345.
- Thatcher, Mark et Alec Stone Sweet. 2011. « Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions ». *West European Politics*. Vol 25, no 1 : 1-22.

Trezzini, Bruno. 2001. « Institutional Foundations of Malaysia's State Capacity ». *Asian Journal of Public Administration*. (juin) Vol. 23, No. 1 : 33-63.

Quah, Jon S.T. 2000. « Accountability and Anti-Corruption Agencies in the Asia-Pacific Region ». *Combatting Corruption in Asian and Pacific Economies*. Manille : Asian Development Bank : 101-124.

Quah, Jon S.T. 2009. « Combatting Corruption in the Asia-Pacific Countries : What do we know and What Needs to be Done ». *International Public Management Review*. (2009) Vol. 10, No. 1 : 5-33

Sloane-White, Patricia et Isabelle Beaulieu. 2010. « Beyond 50 Years of Political Stability in Malaysia : Rent and the Weapons of the Power Elite ». *Revue canadienne d'études du développement*. Vol 30:3-4 :381-402.

White, Nicholas J. 2004. « The Beginnings of Crony Capitalism : Business, Politics and Economic Development in Malaysia, c. 1955-70 ». *Modern Asian Studies*, 38 : 389-417.

Yaakob, Ahmad Faiz, Kadir, Nadhrah A. et Kamaruzaman Jusoff. 2009. « Accountability from the Perspective of Malaysian Governance ». *Journal of Politics and Law (septembre)*. Vol. 2, no. 3 : 48-60.

Publications Gouvernementales/d'Organisations Internationales/d'ONG :

Nations Unies. Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime. 2004. *Convention des Nations Unies Contre la Corruption*. En ligne. [https://www.unodc.org/pdf/crime/convention\\_corruption/signing/Convention\\_f.pdf](https://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention_f.pdf) (page consultée le 23 août 2014)

Nations Unies. Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime. 2014. *Country Review Report of Malaysia*. En ligne. [http://www.sprm.gov.my/files/Malaysia\\_Country\\_Review\\_Report\\_of\\_UNCAC.pdf](http://www.sprm.gov.my/files/Malaysia_Country_Review_Report_of_UNCAC.pdf) (page consultée le 23 août 2014)

Global Witness. 2013. *Inside Malaysia's Shadow State : Backroom Deals Driving the Destruction of Sarawak*. En ligne. <http://www.globalwitness.org/sites/default/files/library/Inside-Malaysia%E2%80%99s-Shadow-State-briefing.pdf> (page consultée le 23 août 2013).

Malaisie. *Anti-Corruption Act*, Act 575, 1997. Kuala Lumpur : Percetakan Nasional Malaysia Berhad.

Malaisie. *Malaysian Anti-Corruption Commission Act*, Act 694, 2009. Kuala Lumpur : Percetakan Nasional Malaysia Berhad.



Malaisie. Malaysian Anti-Corruption Commission. 2009. *Annual Report*. Malaisie : Kuala Lumpur.

Malaisie. Malaysian Anti-Corruption Commission. 2010. *Annual Report*. Malaisie : Kuala Lumpur.

Malaisie. Malaysian Anti-Corruption Commission. 2011. *Annual Report*. Malaisie : Kuala Lumpur.

Malaisie. Malaysian Anti-Corruption Commission. 2012. *Annual Report*. Malaisie : Kuala Lumpur.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques. 2008. *Specialized Anti-Corruption Institutions : Review of Models*. Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia.

The Malaysian Society for Transparency and Integrity. 2006. The Malaysian' Government's Anti Corruption Drive. En ligne. [http://www.transparency.org.my/documents/newsletters/newsltr\\_Apr2006.pdf](http://www.transparency.org.my/documents/newsletters/newsltr_Apr2006.pdf).

Transparency International Malaysia. 2010. *Reforming Political Financing in Malaysia*. Kuala Lumpur : Malaysia.

Yuen, James Foong Cheng. dir. 2011. *Report of the Royal Commission of Enquiry into the Death of Teoh Beng Hock*. Malaisie : Kuala Lumpur.

#### Articles de Presse :

New Straits Times. 2013. « Proposal to Rename MACC ». *New Straits Times* (Kuala Lumpur), 8 juin.

New Straits Times. 2013. « MACC has checked 400 Files ». *New Straits Time* (Kuala Lumpur), 1 juillet.

New Straits Times. 2013. « MACC Mulls 'Corporate Liability' Law ». *New Straits Times* (Kuala Lumpur), 5 juillet.

New Straits Times. 2013. « Panel : Public's Confidence in MACC growing ». *New Straits Times* (Kuala Lumpur), 9 juillet.

New Straits Times. 2013. « MACC Plans to Close Loophole in Act ». *New Straits Times* (Kuala Lumpur), 22 août.



New Straits Times. 2013. « PM gives nod to MACC Services Commission ». *New Straits Times* (Kuala Lumpur), 15 novembre.

Povera, Adib. 2013. « 'Give MACC Power to Prosecute' ». *New Straits Times* (Kuala Lumpur), 26 août.

Shanmugam, M. 2013. « MACC's Taib Dilemma ». *The Edge* (Kuala Lumpur), 8 juillet.

The Star. 2010. « MACC Chief Pledges to 'spare no one' in Anti-Graft War ». *The Star* (Kuala Lumpur), 1 août.

The Star. 2013. « PKFZ cheating case : Dr Ling Liong Sik found innocent ». *The Star* (Kuala Lumpur), 23 octobre.

#### Sites Web :

Asian World Summit. 2014. *Leadership : YBHG. Tan Sri Dato' Seri Megat Najmuddin bin Dato' Seri Dr HJ Megat Khas*. En ligne. <http://www.asianworldsummit.com/AWS/Leadership.html> (page consultée le 23 août 2014)

Kit Siang, 1982. *DAP calls for legislation to enable the ACA to arrest and prosecute public servants for corruption for having amassed property or pecuniary resources disproportionate to the known sources of income*. En ligne. <http://bibliotheca.limkitsiang.com/1982/03/19/dap-calls-for-legislation-to-enable-the-aca-to-arrest-and-prosecute-public-servants-for-corruption-for-having-amassed-property-or-pecuniary-resources-disproportionate-to-the-known-sources-of-income/> (page consultée le 23 août 2014).

Malaysian Anti-Corruption Commission. 2014. En ligne. <http://www.sprm.gov.my/index.php?&lang=en> (page consultée le 23 août 2014).

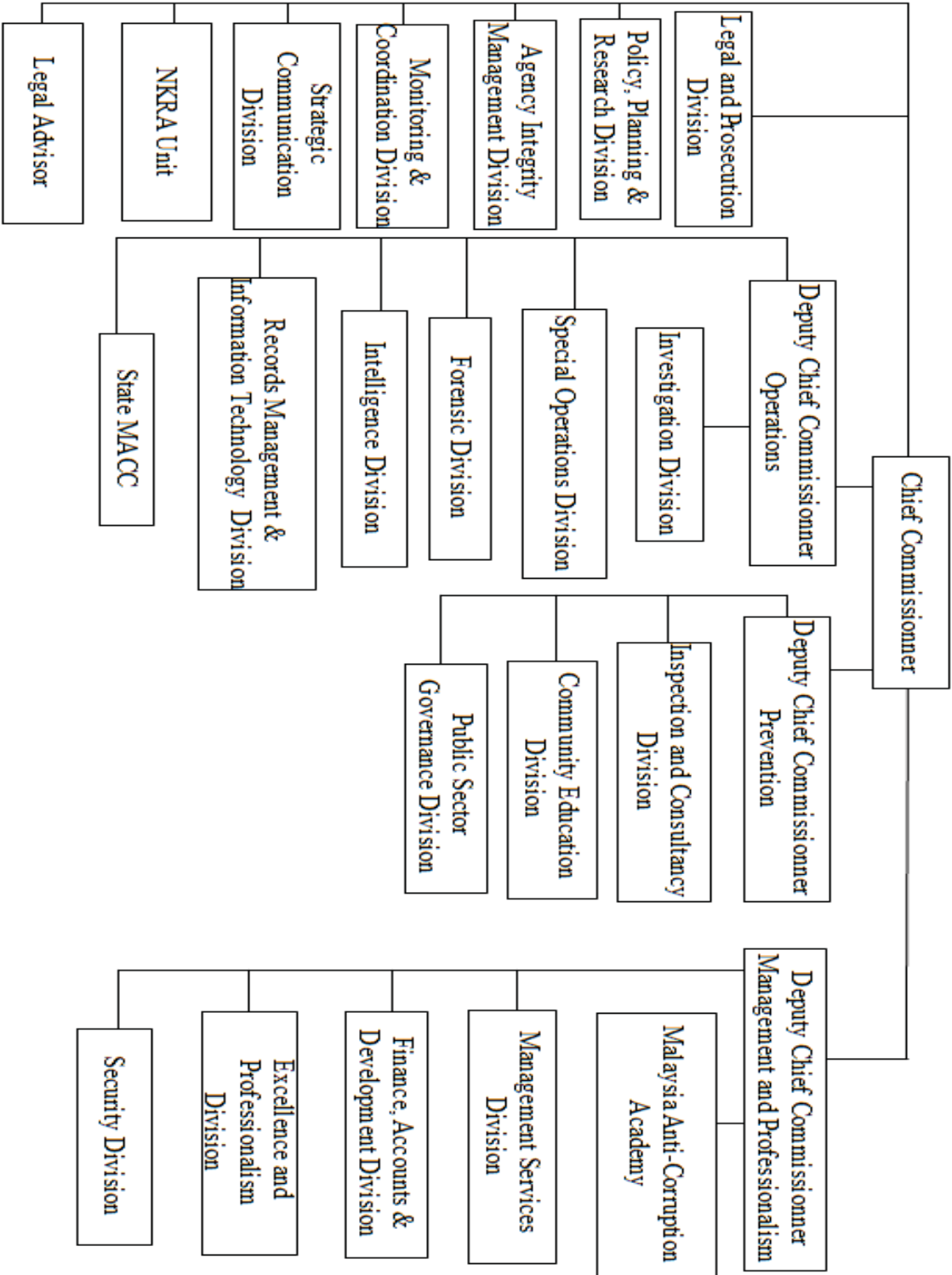
National Water Services Commission. 2014. *Tan Sri Datuk Amar (Dr.) Hamid Bugo*. En ligne. [http://www.span.gov.my/index.php?option=com\\_content&task=view&id=451&lang=en](http://www.span.gov.my/index.php?option=com_content&task=view&id=451&lang=en) (page consultée le 23 août 2014).

Prasarana. 2014. *Board of Directors*. En ligne. <http://www.myrapid.com.my/corporate/about-us/board-directors> (page consultée le 23 août 2014).

The Star. 2014. *13<sup>th</sup> Malaysian General Election*. En ligne. <http://elections.thestar.com.my/storify.aspx> (page consultée le 23 août 2014).

Transparency International. 2014. En ligne. <http://www.transparency.org/> (page consultée le 23 août 2014).

Annexe I : Organigramme de la hiérarchie du MACC :



## Annexe II : Entrevues

### Grille de question : Point de vue interne :

#### INTRODUCTION

##### Corruption in general

1. What is your general impression of the broad picture of corruption in Malaysia?
  - 1) How would you characterizes its evolution?

##### Anti-corruption policies

1. What is your broad impression of the anti-corruption policies in Malaysia
2. What characterizes its evolution? How have the policies in general adapted or changed? What do you think their impact has been?

##### Career

1. Could you give a brief description of your career before you joined MACC?
2. Could you give a brief description of your experience with the MACC so far?

#### KEY SUBJECTS

##### Primary subjects :

##### I) Changes from ACA to MACC

- What has been the most significant changes for you between both agencies? What was the biggest challenge in the transition?
- Do you feel that the shift between the ACA and the MACC has affected the way you work?
  - If so, are the procedures different?
- How would you characterize the degree of success of this transition?

##### II) Independence of MACC

- How would you represent the independence of the MACC?
- How would you represent the interaction between MACC and the independant panels?
- How does your work interact with other government bodies?
- Does your work interact with political actors?
  - If so, how would you characterize this relation?
  - How would you represent the influence of the nomination procedure of the Chief Commissioner by the King and PM ?
- How does the exterior interact with your work?

- How does the agency/your division obtain budget?  
- Is it satisfactory? Do you think the mechanisms are adequate?

### III) Autonomy of MACC

- How would you represent the autonomy of MACC?
- What are the biggest constraints/obstacles/challenges in your work/division/branch?
- How do you represent your scope of action during your work?
- How appropriate are your powers to execute the mandate given to you?  
-How would you represent the parameters of the law? Any examples/sections of the law in particular?
- How autonomous would you say the MACC is in the way it works?
- How would you represent the recruitment mechanisms of the MACC? Do you have any examples?
- How would you represent the influence of the attorney general with the MACC?

### Secondary subjects :

#### IV) Internal dynamics

- How would you represent the internal cohesion inside the MACC?
- Has this dynamic changed compared to the ACA?  
- Do you have concrete examples?
- How has the MACC changed since you have been working here?

#### V) International Scene

- How would you describe the interaction between the international fight for corruption and the way you work?

#### VI) Media/Civil society

- How would you say does the MACC interact with the media?
- How would you represent the image of the MACC?
- How would you describe the relation between MACC and civil society?  
-How would you represent the level of trust between the MACC and civil society?
- How would you describe the relation between MACC and NGO's?

### **CLOSE ENDED-QUESTIONS :**

- What is the official title of your post?
- How long have you been at this post?
- Which post did you occupy before this one?
- To whom do you report to?

## Grille de question : Point de vue externe:

Themes and questions (Exterior point of view)

### INTRODUCTION

Corruption in general

1. What is your general impression of the broad picture of corruption in Malaysia?
  - 1) How would you characterizes its evolution?

Anti-corruption policies

1. What is your broad impression of the anti-corruption policies in Malaysia
2. What characterizes its evolution? How have the policies in general adapted or changed? What do you think their impact has been?

Career

1. Could you give a brief description of your career?
2. (If participant is a member of the independant panels) Could you give a brief description of your experience as a member of the independant panel ?

### KEY SUBJECTS

Primary subjects :

I) Changes from ACA to MACC

- What has been the most significant changes for you between both agencies? What was the biggest challenge in the transition?
- Do you feel that the shift between the ACA and the MACC has affected the way the agency works?
  - If so, do you have concrete examples?
- How would you characterize the degree of success of this transition?

II) Independence of MACC

- How would you represent the independence of the MACC?
- How would you represent the interaction between MACC and the independant panels?
  - (If member of panels) Can you describe your rôle in the independant panel? What are your responsibilities? What are the biggest challenges of your panel? How would you represent the effectiveness of the independant panels?
- How would you characterize the interaction between the MACC and political actors?

-How would you represent the nomination mechanism of the Chief Commissioner by the King and PM?

- How does the MACC interact with other governmental bodies?  
-How would you characterize this relation?
- How would you represent the influence of the budget mechanisms of the MACC?

### III) Autonomy of MACC

- How would you represent the autonomy of MACC?
- What are the biggest constraints/obstacles/challenges for the MACC?
- How would you describe MACC's powers and scope to execute their mandate?  
-How would you represent the parameters of the law? Do you have any examples/sections in particular?
- How would you describe the MACC recruitment mechanism? Do you have any examples?
- How would you represent the influence of the attorney general with the MACC?

### Secondary subjects :

#### IV) Internal dynamics

- How would you represent the internal cohesion inside the MACC?
- Has this dynamic changed compared to the ACA?  
- Do you have concrete examples?
- How has the MACC changed since it began operations?

#### V) International Scene

- How would you describe the interaction between the international fight for corruption and the MACC?

#### VI) Media/Civil society

- How would you say does the MACC interact with the media?
- How would you represent the image of the MACC?
- How would you describe the relation between MACC and civil society?  
-How would you represent the level of trust between the MACC and civil society?
- How would you describe the relation between MACC and NGO's?

### **CLOSE ENDED-QUESTIONS :**

- What is the official title of your post?How long have you been at this post?  
(If panelist)
- Which panel do you contribute to?
- How long have you been participating in this panel?
- To whom do you report to?

